

TERCER

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y CUIDADOS

Cuenca 2025-2035

3io



ALCALDÍA DE
CUENCA
2023 - 2027



**AMOR POR
CUENCA**

TERCER

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y CUIDADOS

Cuenca 2025-2035

310



ALCALDÍA DE
CUENCA
2023 - 2027



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Cuidados del Cantón Cuenca 2025-2035

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca

- Cristian Zamora Matute, Alcalde del cantón Cuenca
- Mary Cabrera Paredes, Coordinadora General de Desarrollo Humano
- Santiago Vanegas Peña, Coordinador General de Planificación y Gobernanza
- Felipe Ochoa Mogrovejo, Director General de Relaciones Internacionales y Cooperación
- Ivonne Quezada Patiño, Coordinadora de Equidad Social y Género

Soporte técnico metodológico: Integrantes de la Unidad de Gestión Estratégica Cantonal y Coordinación de Equidad Social y de Género.

ONU Mujeres

Miriam Bandes,
Representante ONU Mujeres Ecuador

Coordinación de la publicación

Ma. Alejandra Guerrón M,
Programa Eliminación de la Violencia contra las Mujeres ONU Mujeres

Equipo consultor

Universidad del Azuay



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Cuidados del Cantón Cuenca 2025-2035 ha sido elaborado en el marco del Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas, ejecutado por ONU Mujeres y el Municipio de Cuenca, con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Índice de contenido

Contenido	Página
1. Introducción	11
2. Antecedentes	11
3. Marco Conceptual	12
3.1 Sociedad de la igualdad	13
3.2 Sociedad del Cuidado	13
3.3 Gestión Territorial	14
4. Marco Normativo	15
4.1 Normativa Internacional	15
4.2 Normativa Nacional	15
4.3 Normativa Local (Cuenca)	16
5. Evaluación del II Plan de Igualdad de Oportunidades 2016-2020	17
5.1 Nudos críticos	17
5.2 Principales desafíos para la formulación del Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Cuidados del Cantón Cuenca 2025-2035, 3 PIO	19
6. Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Cuidados del Cantón Cuenca 2025-2035	21
6.1 Caracterización de la población del cantón Cuenca	21
6.2 Visión del 3 PIO	29
6.3 Objetivo general 3 PIO	29
6.4 Enfoques transversales 3 PIO	29
6.5 Metodología de formulación del 3 PIO	30
6.4.1 Formulación de los objetivos de igualdad	32
6.4.2 Formulación de las políticas de igualdad	33
6.4.3 Formulación de las líneas de acción	33
6.4.4 Formulación de metas	33
6.4.5 Formulación de proyectos estructurantes	33
6.6 Marco estratégico y operativo	35
6.6.1 Objetivos de la igualdad	36
6.6.2 Políticas de igualdad	37
6.6.2.1 Política de Igualdad 1:	38
6.6.2.1.1 Fundamento teórico	38
6.6.2.1.2 Diagnóstico	39
6.6.2.1.3 Líneas de acción	41
6.6.2.1.4 Actores responsables para la concreción de la política 1	41
6.6.2.1.5 Metas de la política 1	42
6.6.2.1.6 Matriz estratégica de política de asentamientos humanos sostenibles, inclusivos y resilientes	42
6.6.2.2 Política de Igualdad 2:	44
6.6.2.2.1 Fundamento teórico	44
6.6.2.2.2 Diagnóstico	44
6.6.2.2.3 Líneas de acción de la política de igualdad 2	55
6.6.2.2.4 Actores responsables de la concreción de la política 2	55
6.6.2.2.5 Metas de la política de igualdad 2	56
6.6.2.2.6 Matriz estratégica de la política de igualdad para la autonomía económica de las mujeres	57

6.6.2.3	Política de Igualdad 3	59
6.6.2.3.1	Fundamento teórico	59
6.6.2.3.2	Diagnóstico	59
6.6.2.3.3	Líneas de acción de la política 3	62
6.6.2.3.4	Actores responsables para la concreción de la política 3	62
6.6.2.3.5	Metas de la política 3	62
6.6.2.3.6	Matriz estratégica de política de igualdad para el reconocimiento y la redistribución del trabajo de cuidados	62
6.6.2.4	Política de Igualdad 4:	64
6.6.2.4.1	Fundamento teórico	64
6.6.2.4.2	Diagnóstico	65
6.6.2.4.3	Líneas de acción de la política 4	68
6.6.2.4.4	Actores responsables de la concreción de la política 4	68
6.6.2.4.5	Metas de la política 4	68
6.6.2.4.6	Matriz estratégica de política de igualdad para la construcción de territorios seguros y libres de violencia de género	69
6.6.2.5	Política de la Igualdad 5:	70
6.6.2.5.1	Fundamento teórico	70
6.6.2.5.2	Diagnóstico	70
6.6.2.5.3	Líneas de acción de la política 5	74
6.6.2.5.4	Actores responsables de la concreción de la política 5	74
6.6.2.5.5	Metas de la política 5	75
6.6.2.5.6	Matriz estratégica de política de igualdad para la gestión territorial de riesgos	75
6.6.2.6	Política de Igualdad 6	77
6.6.2.6.1	Fundamento teórico	77
6.6.2.6.2	Diagnóstico	78
6.6.2.6.3	Líneas de acción de la política 6	78
6.6.2.6.4	Actores responsables de la concreción de la política 6	79
6.6.2.6.5	Metas de la política 6	79
6.6.2.6.6	Matriz estratégica de política de igualdad de participación y reconocimiento de saberes	80
6.6.2.7	Política de la Igualdad 7:	81
6.6.2.7.1	Fundamento teórico	81
6.6.2.7.2	Diagnóstico	82
6.6.2.7.3	Líneas de acción de la política 7	85
6.6.2.7.4	Actores responsables de la concreción de la política 7	85
6.6.2.7.5	Metas de la política 7	86
6.6.2.7.6	Matriz estratégica de política de igualdad para la participación y el control social	87
6.6.2.8	Política de la Igualdad 8:	89
6.6.2.8.1	Fundamento teórico	89
6.6.2.8.2	Diagnóstico	90
6.6.2.8.3	Líneas de acción de la política 8	99
6.6.2.8.4	Actores responsables de la concreción de la política 8	100
6.6.2.8.5	Metas de la política 8	101
6.6.2.8.6	Matriz estratégica de política de igualdad de garantías y servicios integrales y cuidados	102
6.7	Proyectos estructurantes	104
	Bibliografía	106

Índice de figura

Contenido	Página
Figura 1 Distribución de la población del cantón Cuenca por sexo, año 2022	22
Figura 2 Pirámide poblacional del cantón Cuenca por grupos quinquenales de edad y sexo (%)	23
Figura 3 Porcentaje de mujeres de 15 años y más según estado civil en el cantón Cuenca (2022)	27
Figura 4 Distribución porcentual de la población por autoidentificación étnica en el cantón Cuenca (2022)	27
Figura 5 Proceso de formulación del 3 PIO 2025-2035	34
Figura 6 Tasa de empleo adecuado en el cantón Cuenca, periodo 2022-2024	47
Figura 7 Ingreso per cápita promedio por sexo en Cuenca	48
Figura 8 Ingreso promedio per cápita de hombres y mujeres por sector de ocupación del establecimiento donde trabaja en el cantón Cuenca	48
Figura 9 Ingreso promedio per cápita de hombres y mujeres por categoría de ocupación donde trabaja en el cantón Cuenca	49
Figura 10 Tasa de empleo no remunerado en el cantón Cuenca, periodo 2022-2024.	61
Figura 11 Horas promedio de trabajo doméstico remunerado y no remunerado por sexo	61
Figura 12 Mapa de cobertura de tenencia de vivienda propia y totalmente pagada	71
Figura 13 Reporte de Incendios Forestales 2023	71
Figura 14 Áreas con susceptibilidad a inundaciones y sequías en la provincia del Azuay, 2023.	72
Figura 15 Mapa de susceptibilidad sísmica en la provincia del Azuay, 2025	72
Figura 16 Mapa de inspecciones técnicas del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias en la provincia del Azuay, 2018-2023	73
Figura 17 Mapa de zonas con contaminación minera en la provincia del Azuay, 2025	73
Figura 18 Evolución de la representación política en el concejo Cantonal de Cuenca, según género periodo 1984-2024	83
Figura 19 Tasa de ocupación de cargos de gerencia general en el cantón Cuenca, por sexo	84
Figura 20 Distribución porcentual de cargos de gerencia general en Cuenca, según género y tamaño empresarial	84
Figura 21 Distribución porcentual de la población de primera infancia (0-5 años) por sexo y área, 2022-2024	90
Figura 22 Tasa de acceso a centros de desarrollo infantil integral en el cantón Cuenca, por área y sexo	91
Figura 23 Tasa de acceso a centros de desarrollo infantil integral en el cantón Cuenca, por parroquia y sexo	92
Figura 24 Tasa de participación en centros para personas adultas mayores del cantón Cuenca, por sexo	93
Figura 25 Tasa de participación en centros para adultos mayores del cantón Cuenca, por parroquia y sexo	94
Figura 26 Tasa de participación en centros de protección infantil del cantón Cuenca, por sexo	95
Figura 27 Tasa de participación en centros de protección infantil del cantón Cuenca, p	96
Figura 28 Usuarios de los centros para personas con discapacidad del cantón Cuenca, por sexo	96
Figura 29 Tasa de participación en centros para personas con discapacidad del cantón Cuenca, por parroquia y sexo	97
Figura 30 Mapa de cobertura de establecimientos de salud en la provincia del Azuay, 2022	98

Índice de tabla

Contenido	Página
Tabla 1 Índice de feminidad por parroquia en el cantón Cuenca, año 2022	22
Tabla 2 Edad media de la población del cantón Cuenca, por sexo. Año 2022	24
Tabla 3 Emigración desde el cantón Cuenca por sexo y área geográfica (2022)	24
Tabla 4 Tasa de natalidad por cabecera cantonal y parroquias rurales del cantón Cuenca (2022)	25
Tabla 5 Tasa de mortalidad por sexo y parroquia del cantón Cuenca (2022)	26
Tabla 6 Distribución poblacional del cantón Cuenca por parroquia y sexo, 2022	28
Tabla 7 Enfoques transversales del 3 PIO	30
Tabla 8 Articulación del 3 Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) con los Sistemas del PDOT del cantón Cuenca	32
Tabla 9 Distribución de población por sexo, índice de feminidad y cobertura de servicios básicos en parroquias rurales del cantón Cuenca	40
Tabla 10 Población Económicamente Activa del cantón Cuenca, por tasa de ocupación y según parroquia	45
Tabla 11 Distribución del empleo por sector según sexo en Cuenca, 2024	47
Tabla 12 Promedio de semanas sin empleo y brecha de tiempo desempleado por sexo	49
Tabla 13 Afiliación a sistemas de aseguramiento social y privado por sexo en Cuenca	50
Tabla 14 Monto promedio de remesas recibidas por sexo en Cuenca	50
Tabla 15 Población Económicamente Activa (PEA) del cantón Cuenca por rama de actividad, sexo y porcentaje, 2022 de actividad, sexo y porcentaje, 2022ero y porcentaje de la PEA por actividad de ocupación	51
Tabla 16 Distribución del ingreso per cápita y empleo por nivel educativo y sexo en Cuenca	52
Tabla 17 Promedio de horas trabajadas semanalmente por sexo en Cuenca	53
Tabla 18 Acceso a productos financieros por sexo en el cantón Cuenca	53
Tabla 19 Distribución del acceso a productos financieros por sexo en Cuenca	54
Tabla 20 Distribución de la ocupación por sexo y categoría laboral	54
Tabla 21 Razones de inactividad laboral por sexo en Cuenca	60
Tabla 22 Violencia de género contra las mujeres en Azuay. Año 2019	66
Tabla 23 Femicidios en la provincia del Azuay por año y tasa por 100.000 mujeres, 2014-2025*	67
Tabla 24 Participación políticas de hombres y mujeres en candidaturas en la provincia del Azuay. Años 2023 y 2025	82
Tabla 25 Autoridades electas por nivel y dignidad en Ecuador, año 2023	82
Tabla 26 Distribución de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) según sexo y área de residencia en el cantón Cuenca	98



Presentación PIO 3

El Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Cuidado del Cantón Cuenca 2025-2035 se enmarca en el proceso histórico y en la vocación institucional del cantón Cuenca por hacer de la igualdad y la equidad un objetivo y estrategia permanente para contribuir con la dignidad de todas las personas, de manera particular las mujeres, en quienes las desventajas se expresan en obstáculos permanentes para el acceso a recursos, beneficios y reconocimiento.

EL GAD Municipal del cantón Cuenca en el periodo 2023 -2027 impulsa de manera cierta y con total compromiso la inclusión y construcción de la igualdad como una dimensión fundamental del desarrollo territorial que se orienta desde la planificación e inversión pública.

El Plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de Cuenca, en su tercera edición, es una herramienta que, articulada al PDOT en el ámbito normativo y estratégico en todos los subsistemas del desarrollo territorial, imprime sentido de humanidad y una ruta para construir mejores condiciones de dignidad y justicia social para las mujeres en toda su diversidad.

Este esfuerzo ha sido posible por la confluencia de múltiples voluntades; la academia, la institucionalidad cantonal, la sociedad civil, la Cooperación Internacional representada por ONU Mujeres Ecuador, que junto con un equipo técnico amplio del GAD municipal del cantón Cuenca, han logrado articular un instrumento estratégico fundamental para el desarrollo de todo el cantón.

El Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Cuidados del Cantón Cuenca, ubica en el centro del desarrollo territorial y como desafío estructural la desigualdad histórica que viven las mujeres en toda su diversidad, ubica las brechas de género como horizonte de cambio y línea de acción, para ello, el esfuerzo y compromiso compartido de toda la institucionalidad del cantón serán el sustento del cambio.

Cuenca, pionera en múltiples ámbitos de la vida social, abre con este Plan de Igualdad de Oportunidades articulado al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, una nueva era de planificación que, en el marco de los Objetivos de Desarrollo, busca no dejar ninguna mujer atrás. Este es un inmenso desafío al que, como Alcalde, me sumo y ratifico total compromiso.

Cristian Zamora Matute
Alcalde del cantón Cuenca

1. Introducción

La construcción del Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Cuidados del cantón Cuenca 2025-2035, surge del conjunto de esfuerzos institucionales, y de la ciudadanía, principalmente de las organizaciones de mujeres, orientados a cerrar las brechas de género en el territorio. Desde el año 2000, con el diagnóstico inicial de desigualdades estructurales en ámbitos clave como salud, educación, seguridad y participación, el cantón Cuenca ha impulsado acciones concretas que colocan la equidad de género como una prioridad de la gestión pública. La firma del Acuerdo por la Equidad (2001) y la implementación de los dos primeros PIO (2001–2004 y 2006–2020) representan hitos fundamentales en esta trayectoria.

A pesar de los avances, la evaluación del II PIO, prevista para 2019, pero postergada por la crisis sanitaria del COVID-19, evidenció desafíos importantes: limitada articulación con otros planes y normativas, débil institucionalización de la gestión de género, escasa coordinación interinstitucional y vacíos en la participación ciudadana efectiva. Estas limitaciones resaltaron la necesidad de replantear estratégicamente la planificación de políticas de igualdad en el territorio.

En este contexto, el 3 PIO se formula como un instrumento de planificación estratégica que busca superar los nudos críticos del pasado e impulsar una nueva visión de desarrollo basada en la igualdad sustantiva, el cuidado como eje estructurante del bienestar colectivo, y la sostenibilidad de la vida y del planeta. El 3 PIO cualifica el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), reconociendo que el territorio no es neutro y que las desigualdades de género se expresan de forma diferenciada en el espacio.

La construcción participativa de este Plan contó con el respaldo de ONU Mujeres, el liderazgo del GAD Municipal de Cuenca y los aportes de organizaciones sociales, activistas feministas y del movimiento de mujeres, academia, instituciones públicas. Su formulación incorpora enfoques transversales como la interseccionalidad, la interculturalidad, la justicia intergeneracional y ambiental, permitiendo una mirada integral de las desigualdades.

En este contexto, el 3 PIO se propone como una herramienta clave para la transformación estructural del Cantón, garantizando la articulación con el Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PDOT) para contribuir a la vigencia de los derechos de las mujeres y de los hombres en toda su diversidad, promoviendo la corresponsabilidad en el cuidado, y fortaleciendo un modelo de desarrollo más justo, inclusivo y resiliente.

2. Antecedentes

La Municipalidad de Cuenca, en coordinación con organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres, en el año 2000, elaboró un diagnóstico que evidenció profundas desigualdades de género en sectores estratégicos como salud, educación, participación y seguridad. Como respuesta, en 2001 se suscribió el "Acuerdo por la Equidad", con la participación de autoridades locales, representantes del Gobierno Central, la academia, organizaciones sociales y de mujeres, entre otros actores. Esta iniciativa buscó generar un compromiso conjunto de los actores públicos, privados y de la academia del cantón para impulsar acciones orientadas a la equidad de género.

Estas acciones sentaron las bases para la formulación del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) 2001–2004, construido de manera participativa e intersectorial. Su evaluación, realizada en 2005, evidenció avances importantes; sin embargo, persisten limitaciones en la reducción de brechas de género y en la institucionalización de políticas públicas con enfoque de igualdad.

A partir de estos resultados, se elaboró el II PIO 2006–2020, basado en el enfoque del “Desarrollo a Escala Humana” propuesto por Manfred Max-Neef. Este modelo incorporó las necesidades humanas esenciales, como subsistencia, afecto, identidad y participación, posicionando a las mujeres como sujetas activas en la construcción de estrategias y mecanismos locales para el ejercicio pleno de sus derechos.

Durante los primeros años de vigencia del II PIO, se promulgó la nueva Constitución de 2008, que consagró la igualdad y la no discriminación, gracias a la incidencia del movimiento de mujeres. Al año 2015, en el ámbito internacional, se revisaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se dio paso a la Agenda 2030, con sus 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 5, Igualdad de Género, se sumó a instrumentos fundamentales de derechos humanos de las mujeres como la Plataforma y Plan de Acción de Beijing, la Convención por la Eliminación de toda forma de discriminación contra la Mujer, CEDAW y, a nivel interamericano, la Convención Belém do Pará.

En 2015, se llevó a cabo una evaluación intermedia del II Plan de Igualdad de Oportunidades, lo que permitió su actualización con base en los cambios normativos promovidos por la Constitución de 2008 que representó un avance significativo en materia de derechos de las mujeres, impulsado en gran medida por la incidencia del movimiento feminista tanto a nivel nacional como internacional (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca, 2015). Sin embargo, la versión actualizada del II PIO (2016–2020) no se reeditó, posiblemente debido a la reconfiguración de prioridades generadas por la pandemia de COVID-19.

Asimismo, la evaluación final del Plan, prevista para finales de 2019, no se realizó en el tiempo previsto. A pesar de ello, esta evaluación sigue siendo fundamental para identificar avances, obstáculos y retrocesos en su implementación, así como para valorar el cumplimiento de objetivos y analizar los efectos e impactos de las medidas aplicadas. La evaluación al II PIO resulta clave para enriquecer el proceso de formulación de un nuevo plan, adaptado al contexto actual.

En este marco, con el respaldo de ONU Mujeres, el compromiso político del GAD Cuenca y la participación de organizaciones de la sociedad civil, el movimiento de mujeres, instituciones gubernamentales y la Universidad del Azuay se llevó a cabo la evaluación del II PIO. Los principales hallazgos resumidos en el numeral 5 de este documento constituyen la base para la construcción participativa del Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Cuidados del Cantón Cuenca 2025–2035.

3. Marco Conceptual

El Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Cuidados del Cantón Cuenca 2025–2035, se concibe como un plan estratégico, que cualifica al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), sustentado en los conceptos de la sociedad de la igualdad y del cuidado, desde la gestión territorial, que busca reconocer y redistribuir el trabajo de cuidados,

garantizar la corresponsabilidad y fortalecer las políticas públicas con perspectiva de género para el cierre de brechas, son pilares fundamentales para avanzar hacia una sociedad más inclusiva y sostenible. Este Tercer PIO representa una oportunidad estratégica para consolidar la articulación con el PDOT, fortaleciendo la gestión territorial y la planificación integral del GAD. Con ello, se garantiza la coherencia en la planificación y se facilita el seguimiento, monitoreo y evaluación de su implementación y cumplimiento.

3.1 Sociedad de la igualdad

La igualdad sustantiva se entiende como el acceso equitativo a derechos, medios, capacidades y resultados, abarcando así el acceso y la efectividad de su ejercicio en la vida cotidiana (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021). En este sentido, la igualdad sustantiva requiere transformaciones que mitiguen los efectos de la discriminación y modifiquen las estructuras que la perpetúan. Para lograrlo, es fundamental un cambio profundo en las instituciones económicas, culturales y políticas, de manera que se asegure una participación equitativa en todos los ámbitos de la sociedad (Fraser y Honneth, 2006).

En el contexto del 3 PIO, la igualdad sustantiva permitirá diseñar estrategias interseccionales, abordando de manera integral las desigualdades de género, clase, etnicidad y otros factores. Además, aportará a fortalecer la implementación de medidas transformadoras, alineadas con los instrumentos de planificación, que aporten a corregir las desigualdades estructurales y permitan reconfigurar las relaciones de poder y garantizar una participación equitativa en todos los ámbitos. En definitiva, hacer de la igualdad sustantiva un concepto orientador del 3 PIO es fundamental para garantizar que las políticas públicas no únicamente cumplan con la igualdad formal, sino que combatan las bases que perpetúan la discriminación y la desigualdad.

3.2 Sociedad del Cuidado

La sociedad del cuidado es un modelo que promueve la equidad y la corresponsabilidad en la provisión de cuidados, considerando la interdependencia entre las personas y el rol fundamental del Estado en garantizar derechos y bienestar. Esta noción integra el cuidado de las personas y el cuidado del planeta desde un enfoque de género y en el marco de los derechos humanos, como una alternativa imprescindible frente al estilo actual de desarrollo que no valora las actividades esenciales para el sostenimiento de la vida, que reproduce desigualdades de género, socioeconómicas, étnicas y territoriales, y que produce estragos socioambientales (CEPAL, 2022). Desde esta perspectiva, la sociedad del cuidado como un modelo alternativo de desarrollo:

Prioriza la sostenibilidad de la vida y del planeta, garantiza los derechos de las personas que necesitan cuidados, así como los derechos de las personas que los proveen, considera el autocuidado y el inter cuidado, contrarresta la precarización de los empleos relacionados con el sector de los cuidados y visibiliza los efectos multiplicadores de la economía del cuidado en términos del bienestar y como un sector dinamizador para una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (CEPAL, 2021, p. 29)

Es preciso entender que, la sostenibilidad de la vida, según Bosch et al. (2005) citado en CEPAL (2022), es "un proceso multidimensional, indispensable, tanto para dar continuidad a la vida en sus diferentes expresiones (personal, social y ecológica) como

para desarrollar condiciones, estándares y una calidad de vida que sean aceptables para toda la población” (p. 23). De igual manera, el cuidado comprende todas las actividades que aseguran la reproducción humana y la sostenibilidad de la vida en un entorno adecuado. Incluye: integridad de la dignidad de las personas, de sus cuerpos, educación y formación, apoyo psicológico y emocional, sostenimiento de los vínculos sociales (CEPAL, 2022), mantenimiento de espacios y bienes domésticos, cuidado del planeta, trabajo, actividad económica (Batthyány, 2004).

En la sociedad del cuidado, la sostenibilidad de la vida constituye el eje principal para garantizar el bienestar de las personas y del planeta. El autocuidado, el cuidado de otras personas, del medioambiente y de quienes cuidan son dimensiones fundamentales para promover una recuperación sostenible con igualdad de género. La responsabilidad del cuidado debe ser compartida entre diversos actores sociales.

3.3 Gestión Territorial

El ordenamiento y la gestión territorial son herramientas clave para garantizar derechos, ya que definen cómo se distribuyen los recursos, servicios y oportunidades en el espacio. Planificar el territorio no es solo una cuestión técnica, sino profundamente política: implica decidir y conocer quién vive en dónde, en qué condiciones, con qué cobertura de servicios básicos y con garantía de acceso a salud, educación, vivienda, recreación, movilidad y participación.

Ana Falú e Inés Sánchez de Madariaga coinciden en que incorporar el enfoque de igualdad, género y justicia espacial en la gestión territorial es esencial para visibilizar y corregir desigualdades estructurales que afectan especialmente a mujeres, personas racializadas, poblaciones rurales, niñez y personas adultas mayores. Falú propone repensar el territorio desde los cuerpos y las experiencias cotidianas, considerando el cuerpo como “el primer territorio de apropiación”, y denunciando las múltiples violencias que enfrentan las mujeres tanto en espacios privados como públicos (Falú, 2019). Desde su enfoque de urbanismo feminista, plantea una planificación que priorice el cuidado, la proximidad, y la participación activa de las mujeres en la vida urbana.

Por su parte, Sánchez de Madariaga desarrolla el concepto de “movilidad del cuidado” como categoría clave para integrar las necesidades vinculadas a las tareas reproductivas, usualmente omitidas en las políticas urbanas. Su trayectoria como académica y asesora ha sido fundamental para incorporar esta mirada en leyes, normativas y herramientas prácticas en España y Europa (Sánchez de Madariaga, 2004; 2013). Ambas visiones confluyen en la necesidad de construir territorios inclusivos, sostenibles y equitativos, que garanticen el derecho a la ciudad para todas las personas.

Incorporar el enfoque de género en la planificación territorial es aún más prioritario en medio de los complejos problemas derivados del cambio climático, así lo reconoce el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) al afirmar que el cambio climático tiene el potencial de exacerbar las desigualdades de género y aumentar la vulnerabilidad de las mujeres (IPCC 2007). Desde esta perspectiva, articular el 3 PIO con el PDOT permite integrar de forma efectiva la dimensión espacial de la inclusión, el cuidado y la participación, garantizando así una distribución equitativa para el cumplimiento de los derechos en el territorio y contribuyendo a la sostenibilidad de la vida.

Además, en el 3 PIO del cantón Cuenca se busca concretar en la práctica el enfoque territorial que reconoce al territorio no solo como un espacio físico-administrativo, sino como un entramado complejo de relaciones sociales, culturales, económicas y políticas que inciden directamente en el ejercicio efectivo de los derechos humanos. Esta visión se articula con los planteamientos de la Mgs. Juanita Bersosa, en su tesis doctoral “El territorio y su ordenamiento como espacio de garantía de derechos humanos”, sostiene que “el ordenamiento territorial debe concebirse como una herramienta estratégica para garantizar derechos y transformar las desigualdades estructurales” (Bersosa Webster, 2025). En este marco, el plan incorpora políticas públicas con enfoque interseccional y de equidad, que visibilizan y abordan las múltiples exclusiones que enfrentan, especialmente, las mujeres rurales y las comunidades históricamente marginadas, promoviendo un desarrollo territorial más justo, participativo y sostenible.

4. Marco Normativo

La normativa que sustenta el Tercer PIO constituye un pilar esencial para la consecución de sus objetivos estratégicos. Su importancia radica en proporcionar un marco jurídico y político que articula los esfuerzos territoriales hacia el cierre de brechas de género y promueve la gestión con enfoque de igualdad. Esta base normativa orienta la planificación y acción conjunta entre el sector público, el sector privado, la sociedad civil y la academia, bajo el principio de corresponsabilidad social. En este marco, se reconoce que una sociedad del cuidado y del ejercicio pleno de los derechos puede construirse con base en los instrumentos legales coherentes, integrales y vinculantes. A continuación, se detallan las principales normativas internacionales, nacionales y locales que sustentan el Plan.

4.1 Normativa Internacional

Normativa	Año	Objetivo principal relacionado con la equidad
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, -CEDAW-	1979	Erradicar todas las formas de discriminación contra las mujeres.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará)	1994	Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
Declaración y Plataforma de Acción de Beijing	1995	Eliminar obstáculos a la participación plena de las mujeres en todas las esferas de la vida.

4.2 Normativa Nacional

Normativa	Año	Objetivo principal relacionado con la equidad
Constitución de la República del Ecuador	2008	Garantizar los derechos humanos con enfoque de género y equidad territorial.
Código de la Democracia	2009	Regular procesos electorales con principios de paridad y no discriminación.
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD-	2010	Organizar políticamente el territorio y garantizar equidad territorial y de género.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP	2010	Integrar planificación y finanzas públicas con enfoque de derechos y género.
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, -LOOTUGS-	2016	Regular el uso y gestión del suelo, garantizando el derecho a la ciudad.
Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer	2018	Establece políticas y acciones integrales para prevenir, atender, proteger y reparar a las mujeres que sufren violencia, abarcando tanto el ámbito público como el privado.
Ley Orgánica del Derecho al Cuidado Humano	2023	Reconocer el cuidado como derecho humano y construir un Sistema Nacional de Cuidado.
Ley Orgánica para impulsar la economía violeta y su reglamento	2023	Reducir brechas laborales de género y promover igualdad en el ámbito laboral.
Plan Nacional de Desarrollo para el nuevo Ecuador	2024-2025	Fortalecer la resiliencia social y económica, con enfoque en derechos humanos.
Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres	2020-2030	Erradicar la violencia de género mediante políticas intersectoriales.
Agenda Nacional para la Igualdad de Género	2021-2025	Promover la igualdad de género y eliminar la violencia y la discriminación estructural.
Política pública “Economía Violeta”: por los derechos económicos y una vida libre de violencia para las mujeres.	2021-2025	Empoderamiento económico femenino, prevención de violencia, articulación institucional.

4.3 Normativa Local (Cuenca)

Normativa	Año	Objetivo principal relacionado con la equidad
Resolución que institucionaliza el funcionamiento de la mesa cantonal para la erradicación de la violencia de género y el observatorio de casos de violencia de género e intrafamiliar.	2013	Institucionalizar la coordinación territorial para erradicar la violencia de género.
Ordenanza de creación, organización e implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos en el cantón Cuenca	2014	Crear un sistema cantonal de protección de derechos en Cuenca.
Ordenanza para la inclusión, el reconocimiento y respeto a la diversidad sexual y sexo-genérica en el cantón Cuenca.	2016	Garantizar derechos de la población LGBTI en Cuenca.
Reglamento a la Ordenanza de Creación, Organización e Implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos en el cantón Cuenca	2016	Establecer normas y procedimientos para la operativización del Sistema de Protección Integral de Derechos.
Ordenanza para la Prevención, Atención Integral y Erradicación de la Violencia contra las mujeres en Cuenca.	2019	Erradicar la violencia de género y el femicidio en Cuenca.
Ordenanza para la Protección de Derechos de las Personas con Discapacidad del cantón Cuenca	2020	Proteger y garantizar los derechos de las personas con discapacidad en el cantón.
Reglamento a la Ordenanza para la Prevención, Atención Integral y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres en Cuenca	2020	Establecer mecanismos operativos para implementar la ordenanza contra la violencia de género.

Ordenanza Reformativa a la Ordenanza para la Prevención, Atención Integral y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Cuenca	2021	Introducir mejoras y adecuaciones normativas a la ordenanza original para su eficacia.
Reforma a la Ordenanza para la Prevención, Atención Integral y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Cuenca	2022	Actualizar disposiciones legales para fortalecer la lucha contra la violencia de género.
Ordenanza que regula el uso, gestión y aprovechamiento del suelo urbano y rural del cantón Cuenca. Actualiza el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y la Sanción del Plan de Uso y Gestión del Suelo.	2022	Actualizar ordenamiento territorial con enfoque en derechos humanos y equidad.
Reglamento para la aplicación de la Reforma a la Ordenanza para la Prevención, Atención Integral y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Cuenca	2023	Operativizar la reforma de la ordenanza con directrices claras de aplicación.
Agenda Cantonal de Política Pública para Personas con Discapacidad del cantón Cuenca	2023-2028	Definir acciones estratégicas para la inclusión y el bienestar de personas con discapacidad.
III Plan Cantonal de Cuenca para la Erradicación de la Violencia de Género.	2024	Establecer lineamientos de política pública local para la erradicación de la violencia de género.
Informe local Voluntario (ILV) del cantón Cuenca frente al cumplimiento de los ODS	2024	Mecanismo oficial de seguimiento de los ODS en el cantón, en este caso del ODS 5, que busca: Garantizar igualdad de género y empoderamiento femenino para un desarrollo sostenible inclusivo.
Plan de protección integral de niñez y adolescencia	2024-2033	Garantizar los derechos y el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes en el cantón.

5. Evaluación del II Plan de Igualdad de Oportunidades 2016-2020

La evaluación del II PIO del cantón Cuenca, realizada entre diciembre de 2024 y febrero de 2025 con el apoyo de ONU Mujeres y en coordinación con el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, tuvo como objetivo analizar el nivel de cumplimiento del Plan, sus avances estratégicos y los obstáculos que limitaron su implementación. Se utilizó una metodología mixta, con herramientas cualitativas y cuantitativas, lo que permitió obtener una visión integral de su ejecución. Si bien la evaluación facilitó el hallazgo de múltiples datos e información relevante, la construcción del 3 PIO se basó principalmente en los nudos críticos y desafíos identificados, que sirvieron como insumos clave para definir prioridades, estrategias y acciones del 3 PIO.

5.1 Nudos críticos

a) Desarticulación entre el II PIO y el marco normativo y de planificación

Se evidenció que el II PIO no se encuentra debidamente articulado con los instrumentos de planificación y la normativa vigente en el ámbito local y nacional. En el ámbito nacional, la desvinculación de instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) genera superposición de acciones y fragmentación en la planificación pública. En el ámbito local, la falta de articulación con normativa clave como el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), la Ordenanza del Sistema Cantonal de Erradicación de la Violencia

(2019), la Ordenanza de Protección de Derechos de la Población LGBTI (2016) y la Resolución de la Mesa Cantonal de Erradicación de la Violencia de Género (2013), limita su institucionalización en el ámbito cantonal y dificulta la integración con otras políticas municipales y sectoriales para su aplicación territorial. Además, esta desconexión restringe la asignación de recursos desde los sistemas formales de planificación.

b) Escasa articulación institucional en el ámbito central y local

La ausencia de un modelo de gobernanza en el II PIO dificulta la articulación con ministerios competentes, como el MIES, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Educación y Salud, así como con las instancias internas del GAD, las empresas de la corporación municipal, las organizaciones de mujeres, la sociedad civil y los actores comunitarios. Esta falta de definición afecta directamente la implementación del Plan, ya que, si bien el II PIO establece ejes y líneas de actuación junto con posibles agentes responsables, no incluye estrategias operativas para cada entidad. Esto genera ambigüedad en su ejecución, propicia la duplicación de esfuerzos y deja vacíos en su aplicación. Además, el vacío en la determinación de la entidad responsable de la coordinación interinstitucional en el ámbito cantonal tanto de la implementación y monitoreo del cumplimiento de las estrategias definidas en el PIO impide una gestión territorial integral y da lugar a una implementación desarticulada de las políticas de igualdad en el ámbito cantonal.

c) Débil articulación con espacios de participación y coordinación existentes

A pesar de contar con instancias relevantes como la Mesa Cantonal de Erradicación de la Violencia de Género, esta no ha sido plenamente incorporada en la estrategia del II PIO. Su limitada integración ha impedido la construcción de una respuesta interinstitucional articulada, debilitando la capacidad de coordinación entre los diferentes actores involucrados en la prevención y atención de las violencias. Del mismo modo, el Cabildo por las Mujeres, como un espacio clave para el seguimiento y evaluación del Plan, enfrenta un progresivo debilitamiento. Su rol como interlocutor de la sociedad civil se ha visto reducido, lo que ha limitado su incidencia en los procesos de toma de decisiones y en la implementación efectiva del II PIO en el ámbito cantonal.

d) Debilidad operativa de la instancia responsable de género en el GAD

La Coordinación de Equidad Social y de Género del GAD se designó como la instancia responsable de impulsar la ejecución del II PIO y dar seguimiento a su implementación tanto en el ámbito de la corporación municipal como en el de las entidades definidas como “posibles agentes responsables”, según lo establecido en la evaluación de 2015 y ratificado en el documento actualizado para el período 2016–2020. No obstante, este rol no ha sido institucionalizado ni fortalecido en la práctica, lo que genera ambigüedad respecto a sus competencias, alcance y nivel de incidencia en la gestión del Plan.

Además, la ausencia de un modelo de gobernanza que ratifique el rol coordinador en el ámbito cantonal de la Coordinación de Equidad y Género restringe su rol dentro del GAD municipal, sin capacidad real de articulación con otras instancias del sector público, organizaciones sociales o comunitarias. Esta situación disminuye su liderazgo, afecta la coordinación interinstitucional y debilita los procesos de implementación, seguimiento y evaluación del II PIO.

e)Desarticulación entre las acciones sectoriales y el II PIO

En el Cantón se ejecutan diversas actividades e intervenciones a favor de la igualdad de género, planificadas e impulsadas por instituciones del Estado a través de sus microplanificaciones ministeriales, los planes operativos anuales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) parroquiales, provinciales y de las empresas públicas. Sin embargo, estas acciones no se articulan de manera sistemática con los objetivos, ejes o líneas estratégicas del II PIO, lo que debilita la coherencia de la política pública local en materia de igualdad.

En ese sentido, se debe resaltar que, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas dispone el uso obligatorio del codificador como herramienta técnica para la gestión pública; su aplicación efectiva aún no se ha consolidado de manera generalizada. Esta falta de integración evidencia una brecha significativa entre el marco normativo y la práctica institucional, lo que limita la capacidad del Estado para planificar, ejecutar y monitorear políticas públicas de forma coherente, transparente y alineada con los objetivos estratégicos.

Esta desconexión implica que, aunque algunas de estas acciones puedan incidir positivamente en los indicadores cantonales vinculados a la igualdad, equidad y enfoque de género, su ejecución no puede considerarse automáticamente como evidencia de cumplimiento o avance del II PIO. En ausencia de una estrategia de alineación y monitoreo conjunto, se pierde la oportunidad de integrar esfuerzos, evitar la duplicación de recursos y generar un sistema de seguimiento consolidado que permita evaluar de forma efectiva los logros del plan cantonal.

f)Descoordinación entre el PIO y el Plan Cantonal de Erradicación de la Violencia de Género

Se identificó que el eje de violencia del II PIO no guarda una adecuada coordinación con el Plan Cantonal de Erradicación de la Violencia de Género. Esta falta de alineación genera confusión institucional y puede ocasionar duplicidad de esfuerzos, además de debilitar los mecanismos de atención integral.

5.2 Principales desafíos para la formulación del Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Cuidados del Cantón Cuenca, 3 PIO 2025-2035

Los desafíos para la formulación del Tercer PIO surgen del análisis de los nudos críticos detectados en la evaluación y de las conclusiones alcanzadas. Las preguntas con las que se plantearon los desafíos fueron:

a.¿Se debe integrar el PIO como instrumento estratégico en la planificación territorial?

Uno de los principales desafíos en la formulación del Tercer PIO es su incorporación formal al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) como parte integral del sistema de planificación del GAD de Cuenca, en cumplimiento de lo establecido por el COOTAD, el COPFP y la Ley para la Prevención y Erradicación de la violencia que exigen la transversalización del enfoque de género en la planificación territorial.

Articular el PIO con el PDOT garantiza mayor operatividad, visibilidad y legitimidad institucional, al permitir que sus objetivos y líneas de acción conecten con las políticas sectoriales y municipales. Además, facilita su financiamiento, seguimiento y evaluación al integrarse en la estructura programática del GAD cantonal y de los Ministerios. Integrarlo formalmente refuerza su sostenibilidad y asegura que la igualdad de género se consolide como una prioridad estructural para el desarrollo cantonal. Por otro lado, si se mantiene la desarticulación, el 3 PIO corre el riesgo de operar de forma aislada, con baja incidencia y sin respaldo presupuestario.

¿El 3 PIO 2025-2035 debe contar con un modelo de gobernanza?

Otro de los retos del Tercer PIO es la construcción e implementación de un modelo de gobernanza que articule de manera efectiva a los distintos actores involucrados en la gestión de las políticas de igualdad. Este modelo debe definir los roles y responsabilidades institucionales, establecer mecanismos de corresponsabilidad y coordinación interinstitucional, y facilitar procesos de toma de decisiones conjuntas. Asimismo, debe incorporar un enfoque territorial que reconozca las particularidades y diversidades del Cantón, garantizando la participación activa de las organizaciones sociales, comunidades y ciudadanía. A través de una gobernanza operativa será posible asegurar la coherencia, eficacia y sostenibilidad de las acciones del Tercer PIO.

b.¿El modelo de gobernanza, debe ser liderado por el GAD Municipal a través de la Coordinación de Equidad Social y de Género del GAD?

El GAD debe liderar el modelo de gobernanza del Tercer PIO a través de la Coordinación de Equidad Social y de Género, pero esto plantea un desafío crucial: consolidar el rol articulador de la Coordinación de Equidad en el ámbito institucional, interinstitucional y cantonal. Para asumir esta responsabilidad, se requiere fortalecer su estructura mediante recursos normativos, herramientas operativas y mecanismos de articulación interinstitucional. El reto está en reposicionar a la Coordinación de Equidad Social y de Género como un actor estratégico, capaz de guiar la implementación efectiva del enfoque de género en todos los niveles del GAD y garantizar la institucionalización de la igualdad en el territorio.

c.¿Cómo articular el Tercer PIO 2025-2035 al Sistema Cantonal de Participación?

La formulación del Tercer PIO demanda su articulación efectiva con el Sistema Cantonal de Participación, entendiendo que las políticas de igualdad serán pertinentes si se construyen desde procesos democráticos, representativos y con legitimidad social. Esto implica involucrar a la ciudadanía a participar y garantizar su incidencia en todas las fases del plan: desde el diagnóstico hasta el seguimiento y evaluación. En este sentido, espacios como los Consejos Consultivos de los grupos de atención prioritaria, las organizaciones de mujeres de base, el Cabildo por las Mujeres, la Mesa Cantonal de Erradicación de la Violencia de Género y los consejos ciudadanos sectoriales deben ser fortalecidos, reactivados y reconocidos como actores claves. Integrar las voces de estos actores y sus enfoques, permitirá que la aplicación del Tercer PIO responda a las realidades del cantón.

d.¿Cómo garantizar un sistema de seguimiento y evaluación del Tercer PIO 2025-2035?

En el diseño del Tercer PIO, la definición de un sistema de indicadores, se constituye en

un desafío significativo. El principal dilema radica en decidir si el Plan debe: ajustar sus indicadores exclusivamente a las competencias del GAD, facilitando su seguimiento, control y rendición de cuentas directa desde lo local; o bien, incluir indicadores cantonales más amplios, cuya ejecución depende de competencias concurrentes o exclusivas del gobierno nacional, lo que puede dificultar su monitoreo, pero reflejar mejor la realidad estructural del territorio.

Ambas opciones implican ventajas y limitaciones. Por un lado, indicadores ajustados al ámbito municipal permitirían mayor claridad en la gestión, fortalecerían la capacidad de seguimiento institucional y harían posible una rendición de cuentas más precisa. Sin embargo, podrían ofrecer una visión limitada del impacto territorial, ya que muchos determinantes estructurales de la desigualdad, como salud, educación o justicia, no son competencia directa del GAD.

Por otro lado, incorporar indicadores cantonales de más amplio alcance permitiría reflejar de manera más integral los cambios en las condiciones de vida de las mujeres en toda su diversidad¹. No obstante, esto requiere mecanismos de coordinación interinstitucional y compromisos compartidos con entidades del gobierno nacional, lo que representa un esfuerzo político y operativo importante. Se puede optar por diseñar sistema de indicadores mixtos, que distinga entre: indicadores de responsabilidad directa del GAD, para seguimiento operativo e indicadores de corresponsabilidad o de contexto, que requieren articulación con otros niveles de gobierno, pero son fundamentales para evaluar el impacto.

e.¿El eje del Tercer PIO 2025-2035 relacionado con la violencia debería ser el Plan Cantonal de Erradicación de Violencia de Género?

Otro de los principales desafíos en la formulación del Tercer PIO es establecer con claridad la relación entre el eje de violencia de género y el Plan Cantonal de Erradicación de la Violencia de Género. La coexistencia de ambos instrumentos ha generado superposición de acciones, confusión institucional y duplicidad de esfuerzos. El reto radica en determinar, si el eje de violencia del Tercer PIO debe integrarse con el plan específico ya existente, articulando como una estrategia transversal, o si debe mantener acciones propias y diferenciadas. Esta definición es clave para garantizar la coherencia de la política pública, fortalecer los mecanismos de atención integral y asegurar una gestión eficiente de los recursos institucionales en el territorio.

6. Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades y Cuidados del Cantón Cuenca 2025-2035

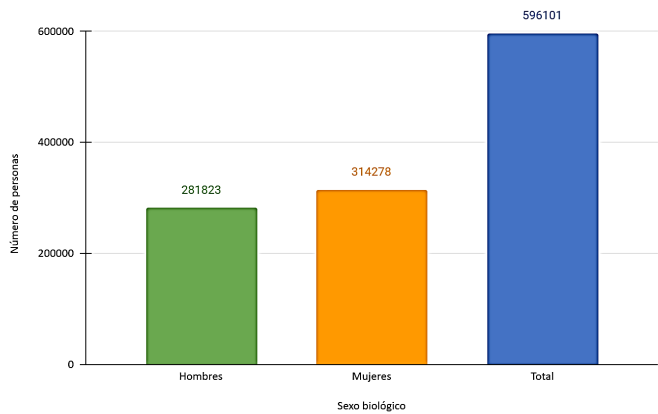
6.1 Caracterización de la población del cantón Cuenca

El cantón Cuenca tiene una población total de 596.101 habitantes, donde 53 de cada 100 personas son mujeres y 47 son hombres, un cantón con un mayor número de mujeres que el nivel nacional (51 de cada 100). Situación que está relacionada con la alta migración,

¹ Mujeres en toda su diversidad: esta expresión reconoce la multiplicidad de identidades, experiencias y contextos que atraviesan a las mujeres, y visibiliza las distintas formas de desigualdad que enfrentan según factores como etnia, orientación sexual, identidad de género, edad, condición socioeconómica, lugar de residencia, discapacidad o situación migratoria, por lo tanto, esta categoría incluye a: mujeres indígenas, afrodescendientes, montubias, mestizas, rurales y urbanas; mujeres con discapacidad, adultas mayores, migrantes, refugiadas, privadas de la libertad, niñas y adolescentes, así como mujeres lesbianas, bisexuales y trans.

pues aproximadamente 13.342 personas salieron de este cantón a partir de noviembre de 2010, siendo el 60% hombres y 40% de migrantes (INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2022).

Figura 1. Distribución de la población del cantón Cuenca por sexo, año 2022



Nota. La figura muestra la distribución poblacional del cantón Cuenca desagregada por sexo. Elaborada con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2022).

En cuanto al índice de feminidad, el cantón Cuenca presenta un marcado predominio de población femenina, especialmente en las zonas rurales. Este indicador, que mide el número de mujeres por cada 100 hombres, revela que en promedio residen 112 mujeres por cada 100 hombres en el Cantón. Como se observa en la Tabla 1, la mayoría de las parroquias rurales superan este promedio, lo que evidencia una feminización del territorio rural. En términos generales, las mujeres constituyen la mayoría de la población en Cuenca, con una alta concentración en el área urbana.

Tabla 1. Índice de feminidad por parroquia en el cantón Cuenca, año 2022

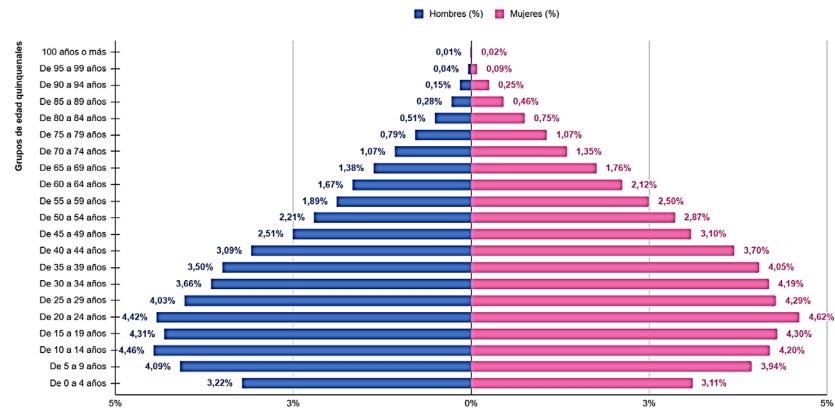
Parroquia rural	Hombre	Mujer	Índice de Feminidad (%)
Ciudad de Cuenca	171.684	189.840	111%
Valle	16.279	18.506	114%
Ricaurte	12.909	14.010	109%
Sinincay	12.469	14.256	114%
Baños	10.146	11.651	115%
Tarqui	6.551	7.593	116%
Turi	7.040	6.861	97%
San Joaquín	5.117	5.611	110%
Sayausí	4.808	5.544	115%
Paccha	3.943	4.554	115%

Llacao	3.527	3.941	112%
Quingeo	3.341	3.977	119%
Santa Ana	3.216	3.811	119%
Molleturo	3.303	3.579	108%
Nulti	3.304	3.403	103%
Victoria del Portete	3.016	3.638	121%
Cumbe	2.864	3.591	125%
Chiquintad	2.683	3.055	114%
Sidcay	2.289	2.750	120%
Checa	1.407	1.797	128%
Octavio Cordero Palacios	1.134	1.382	122%
Chauca	793	928	117%
Total	281.823	314.278	112%

Nota. El índice de feminidad corresponde al número de mujeres por cada 100 hombres. Elaborada con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2022).

Respecto a la estructura de la población por grupos de edad y según sexo, la pirámide poblacional muestra a una población que está envejeciendo con una base poblacional más pequeña en los dos primeros quinquenios debido dos fenómenos marcados, la alta emigración internacional y la disminución de la tasa de natalidad. Por el contrario, se ha incrementado la población mayor a 65 años, que representa el 18,8%. La mayoría de la población son mujeres en todos los grupos de edad, excepto de 0 a 4 años y de 5 a 9 años.

Figura 2. Pirámide poblacional del cantón Cuenca por grupos quinquenales de edad y sexo (%)



Nota. La figura muestra la distribución poblacional del cantón Cuenca, por sexo y edad. Elaborada con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2022).

La edad media de la población en el cantón Cuenca presenta diferencias por sexo: la edad media de las mujeres es de 34 años, mientras que la de los hombres es de 32 años. Esta diferencia puede estar vinculada a factores como la migración masculina y la mayor esperanza de vida de las mujeres, aspectos que deben ser considerados en la planificación de servicios y políticas públicas orientadas a distintas etapas del ciclo de vida.

Tabla 2. Edad media de la población del cantón Cuenca, por sexo

Sexo	Edad media
Hombres	32 años
Mujeres	34 años

Nota. La tabla muestra la edad promedio de la población del cantón Cuenca desagregada por sexo. Elaborada con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2022).

Según el Censo de Población de 2022, un total de 13.342 personas han emigrado del cantón Cuenca hacia otros países, tanto desde el área urbana como rural. Esta dinámica migratoria presenta un comportamiento diferenciado por sexo y territorio: en el área urbana han migrado más mujeres (53,32%) que hombres (47,84%), mientras que en el área rural la tendencia se invierte, registrando una mayor salida de hombres (52,16%) frente a mujeres (46,68%).

Tabla 3. Emigración desde el cantón Cuenca por sexo y área geográfica (2022)

Área	Hombres	% Hombres	Mujeres	% Mujeres	Total	% Total
Urbana	3.860	47,84%	2.812	53,32%	6.672	50,01%
Rural	4.208	52,16%	2.462	46,68%	6.670	49,99%
Total	8.068	100,00%	5.274	100,00%	13.342	100,00%

Nota. La tabla muestra el porcentaje de personas que han emigrado desde el cantón Cuenca, desagregado por zona (urbana/rural) y sexo. Elaborada con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2022).

La tasa de natalidad en el cantón Cuenca muestra importantes variaciones entre parroquias urbanas y rurales. Mientras que la media cantonal es de 1,15%, algunas parroquias como Baños (2,17%) y Sayausí (2,00%) superan significativamente este valor. En contraste, parroquias como Chaucha (0,70%) y Victoria del Portete (0,93%) registran tasas por debajo del 1%.

Tabla 4. Tasa de natalidad por cabecera cantonal y parroquias rurales del cantón Cuenca (2022)

Cabecera cantonal o parroquia rural	Nacidos vivos (2022)	Población (2022)	Tasa de natalidad (%)
Cuenca	3.649	361.524	1,01
Baños	472	21.797	2,17
Cumbe	92	6.455	1,43
Chaucha	12	1.721	0,70
Checa	47	3.204	1,47
Chiquintad	98	5.738	1,71
Llacao	83	7.468	1,11
Molleturo	79	6.882	1,15
Nulti	98	6.707	1,46
Octavio Cordero Palacios	26	2.516	1,03
Paccha	83	8.497	0,98
Quingeo	91	7.318	1,24
Ricaurte	415	26.919	1,54
San Joaquín	198	10.728	1,85
Santa Ana	82	7.027	1,17
Sayausí	207	10.352	2,00
Sidcay	54	5.039	1,07
Sinincay	275	26.725	1,03
Tarqui	183	14.144	1,29
Turi	155	13.901	1,12
Valle	393	34.785	1,13
Victoria del Portete	62	6.654	0,93
Total cantón Cuenca	6.854	596.101	1,15

Nota. La tabla muestra el número de nacidos vivos, población total y tasa de natalidad por parroquia y cabecera cantonal. Tasa calculada como porcentaje de nacidos vivos respecto a la población total. Elaborada con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2022).

Respecto a la tasa de mortalidad, en el cantón Cuenca es, en promedio, superior a la de natalidad, lo que contribuye al proceso de envejecimiento poblacional. Parroquias rurales como Santa Ana (3,77%), Victoria del Portete (3,67%) y Chaucha (3,65%) presentan los valores más altos, lo cual podría estar vinculado a menor acceso a servicios de salud y mayor proporción de adultos mayores. La tendencia muestra que, en la mayoría de las parroquias rurales, la mortalidad supera el 2%, siendo más alta en hombres que en mujeres.

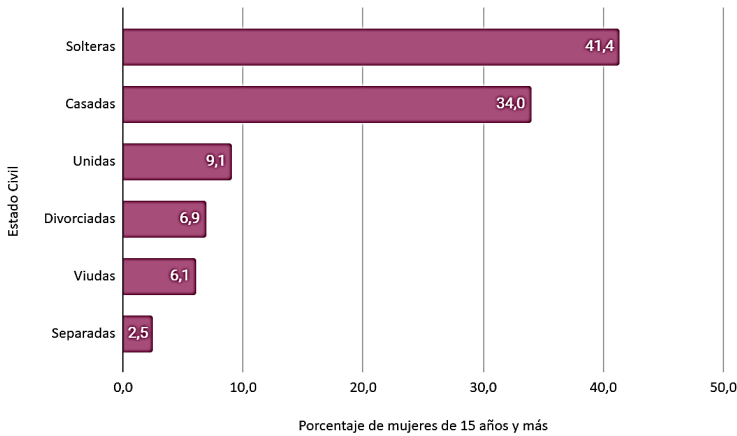
Tabla 5. Tasa de mortalidad por sexo y parroquia del cantón Cuenca (2022)

Cabecera cantonal o parroquia rural	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (%)
Cuenca	1,38	1,05	2,43
Baños	1,59	1,05	2,63
Cumbe	1,99	1,45	3,44
Chaucha	2,90	0,75	3,65
Checa	1,63	1,28	2,91
Chiquintad	1,71	1,44	3,15
Llacao	1,87	0,86	2,73
Molleturo	2,33	1,31	3,64
Nulti	1,54	1,35	2,90
Octavio Cordero Palacios	1,85	1,74	3,59
Paccha	1,67	1,27	2,95
Quingeo	1,59	1,18	2,77
Ricaurte	1,50	1,08	2,57
San Joaquín	1,70	1,50	3,20
Santa Ana	1,99	1,78	3,77
Sayausí	1,48	0,94	2,41
Sidcay	2,32	1,38	3,70
Sinincay	1,44	1,13	2,57
Tarqui	1,69	1,24	2,93
Turi	1,28	0,98	2,25
Valle	2,01	1,16	3,17
Victoria del Portete	2,16	1,51	3,67
Total cantón Cuenca	1,51	1,11	1,30

Nota. La tabla muestra la tasa de mortalidad por sexo en las parroquias urbanas y rurales del cantón Cuenca, expresada como porcentaje respecto al total de población. Elaborada con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Estadísticas vitales y Censo de Población (2022).

La distribución del estado civil de las mujeres de 15 años y más en el cantón Cuenca revela que el 41,4% son solteras y el 34,0% están casadas, lo que indica que la mayoría no está en una unión conyugal formal al momento del censo. Un 9,1% se encuentra en unión libre, reflejando la presencia de arreglos familiares no matrimoniales. Además, un 15,5% de las mujeres ha experimentado rupturas o pérdidas conyugales, como lo muestran los porcentajes de divorciadas (6,9%), viudas (6,1%) y separadas (2,5%).

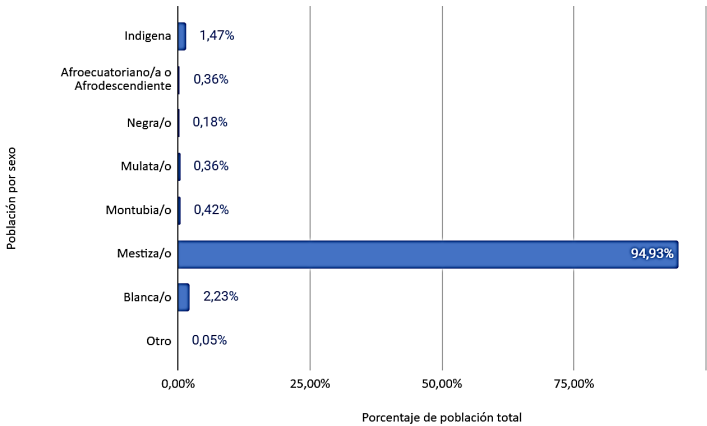
Figura 3. Porcentaje de mujeres de 15 años y más según estado civil en el cantón Cuenca (2022)



Nota. La figura presenta la distribución porcentual del estado civil de las mujeres de 15 años y más en el cantón Cuenca. Elaborada con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2022).

En el cantón Cuenca, el 94,93% de la población se identifica como mestiza. Le siguen las personas que se identifican como blancas (2,23%) e indígenas (1,47%). Otros grupos étnicos con participación mínima en el cantón son: montubios (0,42%), afroecuatorianos o afrodescendientes (0,36%), mulatos (0,36%) y negros (0,18%). Por último, el grupo “otro” representa solo el 0,05%.

Figura 4. Distribución porcentual de la población por autoidentificación étnica en el cantón Cuenca (2022)



Nota. La figura presenta la autoidentificación étnica de la población del cantón Cuenca, expresada como porcentaje del total. Elaborada con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Censo de Población y Vivienda (2022).

La tabla 6 muestra la distribución de la población del cantón Cuenca por parroquia y sexo, según datos del Censo de Población 2022. El 60,65% de la población total reside en la ciudad de Cuenca, mientras que el restante 39,35% se distribuye en las parroquias rurales. Entre estas, Valle (5,84%), Ricaurte (4,52%) y Sinincay (4,48%) concentran los mayores porcentajes. La población femenina representa el 52,72% del total cantonal, y la masculina el 47,28%. Las parroquias con menor participación poblacional son Chaucha (0,29%) y Octavio Cordero Palacios (0,42%).

Tabla 6. Distribución poblacional del cantón Cuenca por parroquia y sexo, 2022

Parroquias	Hombres	% Hombres	Mujeres	% Mujeres	Total	% Total
Ciudad de Cuenca	171.684	28,80%	189.840	31,85%	361.524	60,65%
Valle	16.279	2,73%	18.506	3,10%	34.785	5,84%
Ricaurte	12.909	2,17%	14.010	2,35%	26.919	4,52%
Sinincay	12.469	2,09%	14.256	2,39%	26.725	4,48%
Baños	10.146	1,70%	11.651	1,95%	21.797	3,66%
Tarqui	6.551	1,10%	7.593	1,27%	14.144	2,37%
Turi	7.040	1,18%	6.861	1,15%	13.901	2,33%
San Joaquín	5.117	0,86%	5.611	0,94%	10.728	1,80%
Sausa	4.808	0,81%	5.544	0,93%	10.352	1,74%
Paccha	3.943	0,66%	4.554	0,76%	8.497	1,43%
Llacao	3.527	0,59%	3.941	0,66%	7.468	1,25%
Quingeo	3.341	0,56%	3.977	0,67%	7.318	1,23%
Santa Ana	3.216	0,54%	3.811	0,64%	7.027	1,18%
Molleturo	3.303	0,55%	3.579	0,60%	6.882	1,15%
Nulti	3.304	0,55%	3.403	0,57%	6.707	1,13%
Victoria del Portete	3.016	0,51%	3.638	0,61%	6.654	1,12%
Cumbe	2.864	0,48%	3.591	0,60%	6.455	1,08%
Chiquintad	2.683	0,45%	3.055	0,51%	5.738	0,96%
Sidcay	2.289	0,38%	2.750	0,46%	5.039	0,85%
Checa	1.407	0,24%	1.797	0,30%	3.204	0,54%
Octavio Cordero Palacios	1.134	0,19%	1.382	0,23%	2.516	0,42%
Chaucha	793	0,13%	928	0,16%	1.721	0,29%
Total	281.823	47,28%	314.278	52,72%	596.101	100,00%

Nota. La tabla presenta el número y porcentaje de población total del cantón Cuenca, desagregado por parroquia y sexo, según ubicación residencial urbana y rural. Elaborada con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Censo de Población (2022).

En síntesis, la caracterización de la población del cantón Cuenca revela una estructura demográfica marcada por una mayoría femenina (52,72%), una edad media de 32 años y un predominio de población mestiza (94,93%), junto con una alta concentración urbana, ya que el 60,65% de la población reside en la ciudad de Cuenca.

En el ámbito parroquial, destacan El Valle (5,84%), Ricaurte (4,52%) y Sinincay (4,48%) como las rurales más pobladas, mientras que Chaucha (0,29%), Octavio Cordero Palacios (0,42%) y Checa (0,54%) presentan los menores porcentajes. Las tasas de natalidad y mortalidad reflejan dinámicas diferenciadas entre parroquias, siendo más elevadas las tasas de mortalidad en zonas rurales. Además, el cantón registra un total de 13.342 personas emigrantes, siendo mayoritariamente masculina en áreas rurales y femeninas en zonas urbanas, lo que también impacta la estructura poblacional local.

6.2 Visión del Tercer PIO 2025-2035

Impulsar una gestión territorial sostenible que garantice la igualdad y los cuidados como pilares fundamentales del desarrollo.

6.3 Objetivo general Tercer PIO 2025-2035

Constituir un instrumento de planificación estratégica para el cantón Cuenca, articulado al PDOT, orientado al cierre de brechas de género y a la gestión territorial para la igualdad, mediante la articulación entre los sectores público, privado, comunitario, la sociedad civil y la academia, en el marco de una sociedad del cuidado que garantice el ejercicio pleno de los derechos y la sostenibilidad de la vida.

6.4 Enfoques transversales Tercer PIO 2025-2035

El Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) es el instrumento de planificación que concreta el enfoque de género en el territorio. Se trata de un plan de género porque identifica y aborda las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres en toda su diversidad, proponiendo estrategias para garantizar sus derechos, eliminar barreras de acceso, y promover la equidad en todos los ámbitos de la vida. Su articulación con el PDOT cualifica la planificación territorial, asegurando que las políticas públicas respondan de manera integral a las necesidades diferenciadas de mujeres, niñas, adolescentes, adultas mayores, mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes, con discapacidad y de la diversidad sexo-genérica. Adicionalmente, al género, el Tercer PIO se construye con los siguientes enfoques:

Tabla 7. Enfoques transversales del Tercer PIO 2025-2035

Enfoque	Descripción General	Aplicación en el Tercer PIO
Territorial	Promueve la descentralización y participación de actores locales, reconociendo desigualdades espaciales (Giraldo, 2024; Prialé, 2022).	Asegurar acceso equitativo a educación, salud, agua, movilidad y servicios en todas las parroquias.
Interseccionalidad	Reconoce que múltiples ejes de discriminación (género, economía, sexualidad, educación, nacionalidad, clase, discapacidad, entre otras) se cruzan, generando exclusión diferenciada (Crenshaw, 1991, Lagarde y de los Ríos, 2005).	Diseñar acciones específicas para las mujeres en toda su diversidad.
Sostenibilidad y Medio Ambiente	Promueve el equilibrio entre dimensiones ambientales, sociales y económicas, protegiendo los recursos naturales (Godin et al., 2022).	Garantizar acceso equitativo a recursos sostenibles y liderazgo de mujeres en estrategias climáticas
Intergeneracional	Fomenta la solidaridad, aprendizaje y cooperación entre generaciones, combatiendo estereotipos de edad (Muñoz García, 2017).	Incluir políticas inclusivas para mujeres de todas las edades y apoyo a cuidadoras.
Intercultural	Busca redistribuir poder, dismantelar desigualdades y reconocer saberes ancestrales y comunitarios (Walsh, 2010).	Fortalecer la participación de mujeres indígenas y rurales en la gestión territorial de servicios.

Nota. (Giraldo, 2024; Prialé, 2022; Crenshaw, 1991; Lagarde y de los Ríos, 2005; Godin et al., 2022; Muñoz García, 2017; Walsh, 2010).

6.5 Metodología de formulación del Tercer PIO 2025-2035

La metodología reconoce que las desigualdades son multidimensionales y se entrecruzan en función de género, clase, etnia, edad, territorio, orientación sexual, discapacidad, entre otros factores. Por lo tanto, al adoptar un enfoque interseccional permite comprender cómo estas características de las personas, así como sus condiciones sociales y económicas, generan formas específicas de exclusión y vulnerabilidad. Este enfoque se articula con la planificación territorial, asegurando que el Tercer PIO “dialogue” con el PDOT desde una visión intersistémica: mientras el PDOT organiza el territorio, el Plan de Igualdad de Oportunidades lo interpreta desde los derechos de la ciudadanía. Además, se promueve una participación activa de los sujetos sociales y organizaciones, incorporando a actores institucionales y sociales en su proceso de formulación.

El Tercer PIO se plantea articular las dimensiones de la igualdad sustantiva y el cuidado con los sistemas territoriales del PDOT, con el propósito de cualificarlos e integrar un enfoque de derechos, equidad y corresponsabilidad en la planificación del territorio. La formulación del Tercer PIO se desarrolló a partir del resultado de la evaluación. La propuesta base se construyó con trabajo técnico-político de articulación entre el equipo consultor y el equipo interdisciplinar del GAD Cuenca, en donde tuvo especial relevancia la participación del área de planificación. Con la visión y objetivos claros, pensados para anclar el PIO al PDOT, se realizaron talleres ciudadanos, lo que permitió incorporar la mirada de múltiples actores, conocimientos y saberes.

Este plan se alinea con el marco normativo local y nacional y cualifica al PDOT cantonal, al incorporar el enfoque de género como eje transversal del desarrollo territorial, para ello se realizó un análisis detallado del PDOT, comprendiendo el alcance que se ha fijado para cada sistema y su incidencia en los objetivos del PIO, recalcando que la formulación de los objetivos se hizo con una visión intersistémica, y no fragmentada como está organizado el PDOT por mandato legal.

Sistema Físico-Ambiental

Este sistema busca garantizar la conservación y sostenibilidad ambiental del territorio cantonal. Se estructura en torno a objetivos orientados a proteger los ecosistemas, reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático y fomentar una ética ambiental compartida. Las políticas promueven la conservación de los recursos naturales, la adaptación y mitigación frente al cambio climático y el fortalecimiento de la gestión ambiental. Esto implica, por ejemplo, la garantía de los derechos de la naturaleza, el impulso de acciones para reducir la huella ecológica y la resiliencia territorial ante amenazas ambientales. El enfoque de género en este sistema permite visibilizar el impacto diferenciado de la degradación ambiental sobre las mujeres, especialmente en zonas rurales. De esta manera, el Tercer PIO reconoce a las mujeres como las actoras clave en la gestión sostenible del entorno.

Sistema Socio-Cultural

Este sistema tiene como eje central el fortalecimiento del tejido social, la identidad cultural y la cohesión comunitaria. Sus objetivos abordan temas como la interculturalidad, el acceso a servicios sociales de calidad y el respeto a la diversidad. Las políticas incluyen la promoción de derechos culturales, la educación inclusiva y el reconocimiento de las diversidades, incluida la diversidad sexo-genérica. Desde el enfoque del Tercer PIO, se potencia una visión que articula derechos individuales y colectivos, promoviendo la participación activa de mujeres, jóvenes, personas LGBTIQ+ y pueblos originarios, a través de estrategias que cuestionan las desigualdades estructurales y fortalecen una cultura democrática e inclusiva.

Sistema Económico-Productivo.

El objetivo principal de este sistema es garantizar un desarrollo económico equitativo y sostenible, que genere empleo digno y reduzca las desigualdades sociales. Las políticas se orientan a fortalecer los medios de vida, fomentar la economía social y solidaria, y promover la autonomía económica de las mujeres. La conexión con el Tercer PIO es fundamental, ya que la igualdad económica es un pilar clave para la justicia de género. Se priorizan acciones que mejoren el acceso de las mujeres a recursos productivos, financiamiento, formación y mercados, reconociendo su rol en la economía comunitaria y el cuidado como valor económico.

Sistema de Asentamientos Humanos, Infraestructura y Conectividad.

Este sistema se centra en el desarrollo urbano y rural equilibrado, la planificación territorial inclusiva y la mejora de la infraestructura con enfoque de derechos. Los objetivos buscan garantizar el acceso equitativo a vivienda, movilidad, servicios básicos y conectividad digital. Las políticas están orientadas a reducir la segregación

territorial, mejorar la calidad de vida y garantizar la accesibilidad universal. El Tercer PIO aporta una mirada interseccional que considera las distintas formas en que las mujeres, personas con discapacidad y sectores históricamente excluidos acceden al espacio urbano y rural, promoviendo un territorio justo, seguro y habitable para todas las personas.

Sistema Político-Institucional.

Este sistema fortalece la gobernanza democrática, la institucionalización de los derechos y la transparencia en la gestión pública. Sus objetivos incluyen el fortalecimiento del Sistema de Protección Integral de Derechos, la articulación interinstitucional y la participación ciudadana. Las políticas impulsan mecanismos de corresponsabilidad, rendición de cuentas y planificación con enfoque de género. Desde el Tercer PIO, se promueve la transversalización del enfoque de igualdad en todas las instancias del GAD Municipal, así como la corresponsabilidad institucional en la implementación de políticas públicas. Este sistema es clave para sostener y garantizar la continuidad de las acciones orientadas a cerrar brechas de género en el cantón.

Tabla 8. Articulación del Tercer Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) con los Sistemas del PDOT del Cantón Cuenca

Sistema del PDOT	Aportes del Tercer PIO (Cualificación)
1. Sistema físico-ambiental	Visibiliza los impactos diferenciados del cambio climático y la degradación ambiental sobre las mujeres; promueve su rol activo en la gestión ambiental sostenible.
2. Sistema socio-cultural	Fortalece la inclusión, diversidad e interculturalidad desde una perspectiva de derechos; promueve la participación activa de mujeres, jóvenes y población LGBTIQ+.
3. Sistema económico-productivo	Impulsa la autonomía económica de las mujeres; reconoce el trabajo de cuidado y fomenta su inclusión en la economía social y solidaria.
4. Sistema de asentamientos humanos, infraestructura y conectividad	Introduce la accesibilidad, control y planificación territorial inclusiva con enfoque de género e interseccionalidad; mejora el acceso, uso y control equitativo a servicios y espacios.
5. Sistema político-institucional	Promueve la transversalización del enfoque de igualdad de género; fortalece la institucionalidad, la corresponsabilidad y la participación ciudadana.

Nota. La tabla presenta los aportes del Tercer PIO en la cualificación de los cinco sistemas del PDOT del cantón Cuenca, integrando el enfoque de género de manera transversal. Elaboración: Equipo consultor de la Universidad del Azuay, 2025.

6.4.1 Formulación de los objetivos de igualdad

Los Objetivos de Igualdad del Tercer PIO se formularon como declaraciones estratégicas orientadas a transformar las condiciones que perpetúan la desigualdad de género en el territorio. Partieron de una ruta metodológica que respondió a las desigualdades estructurales identificadas en el diagnóstico, la cual permitió reconocer brechas y problemáticas persistentes. Estas se analizaron desde un enfoque interseccional y relacionadas con los sistemas del PDOT, estableciendo así una conexión técnica y política entre las realidades sociales y el desarrollo territorial. Los objetivos se articularon a los nudos críticos identificados (CIMAS, 2009; Hernández, 2010), orientando el plan hacia la igualdad sustantiva. Los objetivos estratégicos del Tercer PIO se definieron a partir de un análisis intersistémico que reconoce la interrelación entre los sistemas del PDOT.

6.4.2 Formulación de las políticas de igualdad

La formulación de las políticas de igualdad en el marco del Tercer PIO se realizó una vez definidos los objetivos de la igualdad. Cada objetivo sirvió como punto de partida para identificar las transformaciones necesarias en el territorio y construir políticas que orientarán la acción pública. Estas políticas, fundamentadas en principios como la interseccionalidad, la corresponsabilidad del cuidado y la igualdad sustantiva, se diseñaron para trascender respuestas asistenciales e integrarse de forma transversal en los sistemas del PDOT. Expusieron los compromisos institucionales frente a la igualdad de género y los cuidados (CIMAS, 2009; Hernández, 2010), orientándose a transformar estructuras que perpetúan la desigualdad.

6.4.3 Formulación de las líneas de acción

La formulación de las líneas de acción del Tercer PIO se basó en la revisión del PDOT vigente para identificar intervenciones ya existentes que contribuyen a los objetivos de igualdad. Aunque muchas no se diseñaron con enfoque de género, se reinterpretaron desde una perspectiva de igualdad y cuidados (CIMAS, 2009; Hernández, 2010). Posteriormente, se ajustaron o reformularon aquellas con potencial de articulación, incorporando interseccionalidad y equidad territorial. Ante brechas no cubiertas, se crearon nuevas líneas específicas y viables, alineadas con los sistemas del PDOT, el POA, los presupuestos institucionales y los compromisos asumidos por actores de la sociedad civil.

6.4.4 Formulación de metas

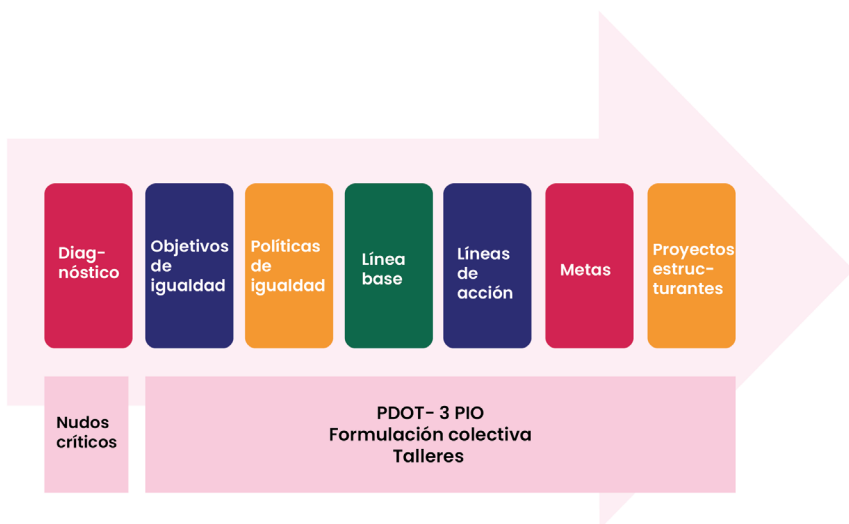
La metodología empleada para la definición de metas del Tercer PIO. Se fundamentó en la aplicación adaptada de la metodología de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la cual establece parámetros técnicos para la proyección de metas basadas en evidencia. Se utilizaron series históricas oficiales desagregadas por sexo y territorio (INEC, MSP, ENVIGMU, SPAVT), y se aplicaron técnicas estadísticas para estimar tendencias y brechas estructurales. La metodología de la OPS permitió establecer metas progresivas y alcanzables, con base en tasas de cambio anuales y la identificación de umbrales mínimos de cobertura. Este enfoque se complementó con análisis multivariado para identificar factores asociados a desigualdades territoriales, especialmente en parroquias rurales con alta feminización y vulnerabilidad. Las metas proyectadas al 2034 se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y con criterios de equidad, sostenibilidad y justicia territorial.

6.4.5 Formulación de proyectos estructurantes

La revisión de los objetivos y políticas de igualdad permitió identificar proyectos estructurantes necesarios para abordar múltiples dimensiones de las desigualdades de género en el cantón. Estos proyectos se concibieron como respuestas integradas y de alta complejidad, capaces de incidir estructuralmente en las condiciones que reproducen la exclusión. Estos proyectos se diseñaron para articularse con las competencias municipales, los sistemas del PDOT y la corresponsabilidad de diversos actores institucionales y sociales.

Finalmente, se construyeron las metas del Tercer PIO, para ello se utilizó información estadística, registros administrativos, estudios previos y sistematización de experiencias locales. Se identificaron brechas, tendencias y problemáticas relevantes vinculadas a las políticas establecidas. Este diagnóstico permitió comprender las condiciones estructurales que afectan a distintos grupos poblacionales, especialmente en zonas rurales. A partir de ello, se definieron metas realistas y medibles a 10 años. En los casos con limitaciones de información cuantitativa, se optó por establecer líneas base cualitativas, orientadas a generar procesos de mejora continua.

Figura 5. Proceso de formulación del Tercer PIO 2025

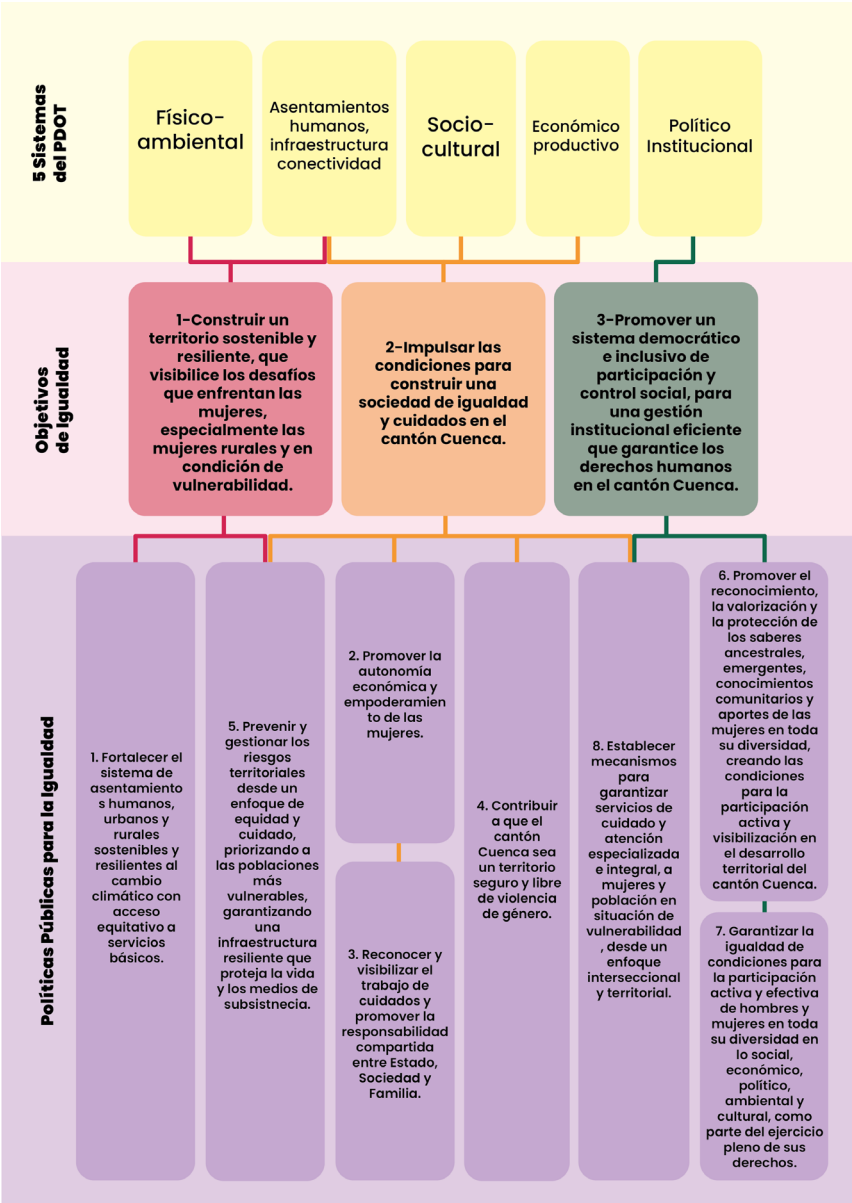


Elaboración: *Equipo consultor de la Universidad del Azuay, 2025.*

Posteriormente, la propuesta fue socializada y enriquecida a través de talleres participativos con instituciones públicas, organizaciones sociales, colectivos ciudadanos y el movimiento de mujeres del Cantón. Estos espacios de diálogo permitieron recoger reflexiones, críticas y aportes sustantivos para fortalecer el contenido del plan y garantizar su legitimidad social.

El equipo técnico responsable incorporó las sugerencias recogidas durante el proceso participativo y presentó los resultados en talleres de devolución y validación. Esta fase fue clave para generar retroalimentación y alcanzar consensos en torno a los principales objetivos, políticas, líneas de acción y proyectos estructurantes del plan. Este proceso garantizó que el Tercer PIO responda de manera contextualizada, inclusiva y efectiva a las realidades y desafíos que enfrentan las mujeres y hombres en toda su diversidad en el cantón Cuenca.

6.6 Marco estratégico y operativo



6.6.1 Objetivos de la igualdad

Los objetivos de igualdad del Tercer PIO constituyen el eje central sobre el cual se orienta la transformación estructural de las condiciones que reproducen la desigualdad de género en el territorio. Estos tres objetivos se construyeron a partir de un diagnóstico participativo que identificó los principales nudos críticos que enfrentan las mujeres y los hombres en toda su diversidad, especialmente en contextos rurales.

En diálogo con los cinco sistemas del PDOT, los objetivos de igualdad proponen una hoja de ruta estratégica que articula los principios de sostenibilidad, corresponsabilidad social del cuidado, participación democrática e inclusión. Su propósito es guiar la acción pública y social hacia un modelo de desarrollo más justo, resiliente e igualitario, donde se reconozcan y garanticen los derechos de todas las personas, en especial de quienes históricamente han sido excluidas. Los objetivos de igualdad del Tercer PIO son:

Objetivo 1. Construir un territorio sostenible y resiliente, que visibilice los desafíos que enfrentan las mujeres, especialmente las mujeres rurales y en condición de vulnerabilidad.

Construir un territorio sostenible y resiliente implica mucho más que una gestión técnica del espacio; requiere una transformación estructural que integre la equidad de género, el enfoque territorial, la sostenibilidad ambiental y la justicia social. Esta visión reconoce que las mujeres, especialmente aquellas que habitan en zonas rurales, enfrentan múltiples barreras para el ejercicio pleno de sus derechos, derivadas no solamente de su género, sino también de su pertenencia étnica, edad, condición socioeconómica o ubicación geográfica. En este sentido, es fundamental incorporar un enfoque interseccional, que permita entender cómo interactúan diferentes formas de discriminación y desigualdad (Crenshaw, 1989; ONU Mujeres, 2022).

Desde el enfoque territorial, se reconoce la necesidad de descentralizar la toma de decisiones e incorporar activamente a los actores locales, en especial a las mujeres rurales, indígenas y campesinas, en la planificación y gestión del desarrollo. Esto permite responder de manera contextualizada a las necesidades específicas de los territorios y democratizar el acceso al poder local (CEPAL, 2020).

El enfoque de sostenibilidad y medioambiente es también central, pues las mujeres tienen un rol clave en la gestión y el uso de los recursos naturales. Sin embargo, a menudo se ven excluidas de los procesos de toma de decisiones relacionados con el acceso y control de la tierra, el agua y la biodiversidad. Promover su participación activa en la gobernanza ambiental no solo es un asunto de justicia, sino una condición para la sostenibilidad (FAO, 2021; UN Women & UNEP, 2022).

Por otro lado, el enfoque intergeneracional exige que las políticas públicas contemplen las necesidades de mujeres en todas las etapas de la vida, desde niñas hasta adultas mayores, reconociendo sus diferentes roles y desafíos a lo largo del ciclo vital (UNFPA, 2023). Asimismo, el enfoque intercultural es clave para fortalecer la participación de mujeres indígenas en la gestión del territorio, respetando sus saberes ancestrales y formas propias de organización, que han sido históricamente invisibilizadas (Guzmán, 2021).

Objetivo 2. Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca.

Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados implica reconocer que las desigualdades de género no solo se expresan en la distribución del poder o los ingresos, sino también en el tiempo, la carga de trabajo y las responsabilidades que históricamente han recaído sobre las mujeres, especialmente en el ámbito doméstico y comunitario. En este contexto, avanzar hacia una sociedad del cuidado es fundamental para redistribuir estas tareas y garantizar el bienestar colectivo (ONU Mujeres, 2022).

El enfoque de corresponsabilidad social del cuidado plantea que el cuidado no debe recaer únicamente en las mujeres dentro del hogar, sino que debe ser asumido de manera compartida entre el Estado, el mercado, la comunidad y las familias (CEPAL, 2020). En territorios como Cuenca, esto implica la implementación de políticas públicas que reconozcan el cuidado como un derecho, visibilicen su aporte a la economía, y generen servicios accesibles y de calidad, tanto en zonas urbanas como rurales.

Asimismo, este objetivo se sustenta en una mirada interseccional, que reconoce que las condiciones de exclusión se agravan cuando al género se suman otras dimensiones como la pobreza, la edad, la pertenencia étnica o la discapacidad. Por tanto, las políticas deben estar dirigidas a garantizar la inclusión plena de mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, considerando sus contextos específicos y sus múltiples identidades (Crenshaw, 1989; UNFPA, 2023).

Desde una perspectiva territorial, construir una sociedad de cuidados exige adaptar las estrategias a la realidad local, promoviendo la participación activa de las comunidades y el fortalecimiento de capacidades locales para sostener redes de cuidado que respondan a las necesidades del territorio. Esto incluye, por ejemplo, la creación de centros comunitarios de cuidado y la promoción del trabajo digno para quienes prestan servicios de cuidado (ECLAC, 2021).

Por último, una sociedad de igualdad requiere superar las barreras de acceso a servicios, educación, salud y participación política que enfrentan mujeres, diversidades sexo-genéricas y personas en situación de dependencia. Garantizar condiciones de equidad implica una transformación estructural del modelo social, que reconozca el valor del cuidado no solo como tarea, sino como eje central para la sostenibilidad de la vida (Fraser, 2020).

Objetivo 3. Promover un sistema democrático e inclusivo de participación y control social, para una gestión institucional eficiente que garantice los derechos humanos en el cantón Cuenca.

Promover un sistema democrático e inclusivo implica garantizar que todas las personas, sin discriminación, puedan participar activamente en la toma de decisiones que afectan sus vidas, ejercer control social sobre la gestión pública y acceder al ejercicio pleno de sus derechos. Para lograrlo, es necesario fortalecer la institucionalidad local, la cultura democrática y los mecanismos de participación ciudadana, con énfasis en la inclusión de mujeres, diversidades sexo-genéricas, juventudes, pueblos indígenas, personas con discapacidad y sectores históricamente marginados (CEPAL, 2022).

Desde una perspectiva de igualdad sustantiva, este objetivo promueve no solo el acceso formal a espacios de participación, sino también la eliminación de las barreras estructurales,

culturales y simbólicas que limitan la voz de ciertos grupos. La paridad de género, la representación intercultural y el acceso a la información pública son condiciones necesarias para construir una democracia real y transformadora (ONU Mujeres, 2021). La participación debe ser activa, incidente y con poder vinculante en la definición de políticas y presupuestos.

El enfoque de interseccionalidad aporta una comprensión más profunda de las múltiples desigualdades que afectan a mujeres indígenas, jóvenes, personas afrodescendientes o con discapacidad, cuyas voces suelen ser invisibilizadas en los procesos institucionales. Reconocer estas intersecciones permite diseñar mecanismos participativos más justos, sensibles a la diversidad y capaces de promover una redistribución equitativa del poder (Crenshaw, 1989; Guzmán, 2021).

Asimismo, este objetivo requiere fortalecer el sistema político-institucional del territorio, asegurando que las instituciones locales incorporen de manera transversal los enfoques de género, derechos y diversidad en su estructura, cultura organizativa y prácticas de gestión. Esto incluye el fortalecimiento del Sistema de Protección Integral de Derechos, la institucionalización de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, así como la articulación efectiva entre sociedad civil, gobierno local y organismos nacionales (ECLAC, 2023). Por lo tanto, promover un sistema democrático e inclusivo significa avanzar hacia una gobernanza plural, ética y corresponsable, donde la igualdad de género no sea solo un principio discursivo, sino una práctica efectiva en la administración pública y en la vida comunitaria.

Los objetivos están acompañados de políticas públicas concretas, que permiten su implementación progresiva mediante intervenciones programáticas, líneas de acción y proyectos estructurantes. En conjunto, estos elementos consolidan un enfoque integral de planificación que vincula la igualdad de género con la gestión territorial, social, económica, ambiental e institucional del cantón Cuenca.

6.6.2 Políticas de igualdad

6.6.2.1 POLÍTICA DE IGUALDAD 1: Fortalecer el sistema de asentamientos humanos, urbanos y rurales sostenibles y resilientes al cambio climático con acceso equitativo a servicios básicos

Objetivo 1	Construir un territorio sostenible y resiliente, que visibilice los desafíos que enfrentan las mujeres, especialmente las mujeres rurales y en condición de vulnerabilidad.
------------	---

6.6.2.1.1 Fundamento teórico

Fortalecer los asentamientos humanos urbanos y rurales para que sean sostenibles y resilientes al cambio climático implica reconocer las desigualdades territoriales que han provocado la concentración de pobreza y mayor vulnerabilidad, especialmente en las parroquias más alejadas de Cuenca. En América Latina, Berdegú y Escobar (2015) muestran cómo estas desigualdades afectan el acceso a servicios básicos y dificultan la cohesión social en zonas rurales.

La política propuesta busca orientar la planificación hacia las parroquias con mayores carencias, para evitar que se siga consolidando un modelo urbano excluyente que deja atrás a las comunidades rurales. En esta línea, Muñoz-Erickson y Meerow (2021) sostienen que los enfoques de resiliencia deben ser transformadores y no reforzar desigualdades sociales o territoriales. De forma complementaria, Calderón et al. (2020) explican que los territorios rurales más vulnerables concentran graves deficiencias en salud, educación, agua potable, saneamiento y vivienda adecuada, lo que se agrava con los efectos del cambio climático.

Por eso, atender a estos territorios requiere no solo más inversión pública, sino también gestión innovadora y trabajo conjunto con los gobiernos parroquiales. Bebbington et al. (2015) resaltan que la participación de las comunidades es clave para lograr sostenibilidad y resiliencia en el territorio. Esto debe basarse en principios de derechos, inclusión y corresponsabilidad. Valores como la proximidad, la autonomía, la representatividad y la participación son esenciales para crear asentamientos que puedan enfrentar el cambio climático de manera justa (Iglesias Lesaga, 2016). Por consiguiente, una gobernanza territorial más inclusiva es clave para asegurar el acceso equitativo a los servicios. Fortalecer el papel de los gobiernos locales y su vínculo con la ciudadanía permite crear políticas diferenciadas, adaptadas a las realidades específicas de cada parroquia (Calderón et al., 2020, pp. 14-15).

6.6.2.1.2 Diagnóstico

El análisis entre la ciudad de Cuenca y sus parroquias rurales evidencia desigualdades territoriales relevantes, especialmente al relacionar el índice de feminidad con el acceso a servicios básicos. Mientras el área urbana de Cuenca registra un índice de feminidad del 111% y una cobertura de agua por red pública del 99,74%, en las parroquias rurales se evidencian desigualdades significativas en el acceso a los servicios básicos. Tal es el caso de Chaucha que se destaca con el 58,1% de cobertura, seguida por Molleturo (28,28%) y Santa Ana (21,63%). Además, son las parroquias más distantes del centro urbano de Cuenca por lo que se refleja una mayor vulnerabilidad estructural.

En cuanto al acceso a energía eléctrica, la tabla 10, presenta un promedio cantonal de 99,16%. Algunas parroquias rurales con fuerte presencia femenina presentan rezagos importantes. Chaucha, nuevamente, con un índice de feminidad del 117%, tiene el porcentaje más alto de hogares sin electricidad (10,86%), seguido de Molleturo (6,65%) y Quingeo (5,75%). El análisis de las parroquias rurales del cantón Cuenca revela una preocupante relación entre altos índices de feminidad y la falta de acceso a alcantarillado público. Parroquias como Checa (128% de feminidad y 96,72% sin alcantarillado), Chaucha (117% y 99,74%), Octavio Cordero Palacios (122% y 99,76%) y Paccha (115% y 93,07%) presentan una doble vulnerabilidad: alta proporción de mujeres residiendo en contextos con infraestructura sanitaria deficiente.

Esta situación profundiza las desigualdades territoriales y de género, ya que son las mujeres quienes enfrentan mayores cargas de cuidado y exposición a riesgos sanitarios. (Véase tabla 10). En el acceso a internet fijo, en cambio, la cobertura del servicio es menor que de otros servicios, tanto en el área urbana (86,28%), pero sobre todo en las parroquias rurales se muestra una situación de mayor desigualdad. Cumbe (63,18%), Checa (70,55%) y Victoria del Portete (61,55%) presentan niveles moderados de conectividad, mientras que Chaucha (46,34%) y Molleturo (41,12%) enfrentan serias limitaciones. Estos datos evidencian brechas en el acceso a servicios básicos.

Tabla 9. Distribución de población por sexo, índice de feminidad y cobertura de servicios básicos en parroquias rurales del cantón Cuenca

Parroquia rural	Hombre	Mujer	Índice de Feminidad (%)	Recibe agua red pública o potable	Recibe agua red pública o potable (%)	No recibe agua red pública (%)	No recibe energía eléctrica red pública (%)	Dispone energía eléctrica red pública (%)	Dispone energía eléctrica red pública (%)	No dispone energía eléctrica red pública (%)	Dispone alcantarillado público (%)	No dispone alcantarillado público (%)	No dispone alcantarillado público (%)	Total de hogares en particulares ocupados/ servicio de internet fijo	Total de hogares en viviendas particulares ocupadas con personas presentes	Porcentaje de hogares que disponen del servicio de internet fijo
Ciudad de Cuenca	171.684	189.840	111%	113.652	99,74	297	0,36	113.656	99,66	393	0,34	112.889	99,07	1060	0,93	99636
Barrios	10.146	11.651	115%	5940	96,43	216	3,57	5980	99,75	76	1,25	5643	93,18	413	6,82	4762
Cumbre	2.864	3.591	125%	1722	93,38	122	6,62	1808	98,05	36	1,95	1571	85,2	273	14,8	1189
Chucha	793	928	117%	305	59,1	220	41,9	469	89,14	57	10,86	416	79,24	109	20,76	247
Chica	1.407	1.797	128%	973	96,72	33	3,28	996	99,01	10	0,99	875	86,96	131	13,02	721
Chiquitad	2.683	3.055	114%	1574	95,28	78	4,72	1628	96,55	24	1,45	1442	87,29	210	12,71	1236
Llacao	3.527	3.941	112%	1933	94,06	122	5,94	2036	99,03	20	0,97	1947	94,74	108	5,26	1689
Molleuro	3.303	3.579	108%	1552	71,72	612	28,28	2020	93,35	144	6,65	1821	84,15	343	15,85	2108
Nuti	3.304	3.403	103%	1740	93,85	114	6,15	1826	96,49	28	1,51	1732	93,42	122	6,68	1454
Octavio Cordero Palacios	1.134	1.362	122%	801	96,97	25	3,03	824	99,76	2	0,24	689	83,41	137	16,59	553
Paccha	3.943	4.554	115%	2270	93,07	169	6,93	2383	97,7	56	2,3	2187	89,67	292	10,33	1847
Quingeo	3.341	3.977	119%	1952	81,17	367	18,83	1837	94,25	112	5,75	1483	76,09	466	23,91	999
Ricaute	12.909	14.010	108%	7463	98,43	119	1,57	7544	99,5	38	0,5	7405	97,67	177	2,33	6342
San Joaquín	5.117	5.611	110%	2751	92,94	209	7,06	2948	99,59	12	0,41	2686	96,55	102	3,45	2246
Santa Ana	3.216	3.611	113%	1623	76,37	448	21,63	1950	96,09	61	3,31	1628	76,51	443	21,59	1352
Sayasí	4.888	5.544	115%	2738	96,31	105	3,69	2814	96,96	29	1,02	2735	96,2	108	3,8	2046
Sicay	2.289	2.750	120%	1497	97,4	40	2,6	1521	99,96	16	1,04	1400	91,09	137	8,91	1074
Sinncay	12.469	14.256	114%	7124	95,95	301	4,05	7347	99,95	78	1,05	6878	88,59	847	11,41	5696
Tanquí	6.551	7.593	116%	3639	88,76	448	11,24	3883	97,39	104	2,61	3469	86,76	528	13,24	3428
Turi	7.040	6.861	97%	3201	92,35	265	7,65	3420	96,67	46	1,33	3172	91,52	294	8,48	2720
Valle	16.279	18.506	114%	9140	92,41	751	7,59	9781	99,89	110	1,11	8870	89,68	1021	10,32	7667
Victoria del Portete	3.016	3.638	121%	1699	86,12	229	11,88	1871	97,04	57	2,96	1607	83,35	321	16,65	1212
Total	281.823	314.275	121%	174.119	97,06	5.290	2,94	178.690	99,16	1519	0,84	172.907	95,78	7892	4,22	148.874
															183.194	80,99

Nota. La tabla muestra porcentajes de acceso y la carencia de servicio básico. Elaborada a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), 2022.

6.6.2.1.3 Líneas de acción

- 1.1. Promover políticas que permitan consolidar territorios con cobertura de servicios básicos, resilientes al cambio climático y garanticen el ejercicio pleno de los derechos, con énfasis en las mujeres, en toda su diversidad.
- 1.2. Planificar asentamientos humanos, promoviendo la densificación con criterios de accesibilidad universal, sostenibilidad ambiental, inclusión social y cultural, cercanía a servicios y prevención de la segregación residencial.
- 1.3. Promover un sistema de transporte público y movilidad que sean seguros, accesibles y de buena calidad para todas las personas, incluyendo niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, trabajadores informales y quienes viven lejos de los centros urbanos.
- 1.4. Implementar medidas integrales para mitigar la gentrificación mediante políticas de vivienda social, regulación de alquileres y planificación participativa, priorizando la permanencia de mujeres y grupos vulnerables en sus territorios.
- 1.5. Promover la corresponsabilidad ciudadana en la gestión de riesgos y en el uso eficiente de los recursos naturales mediante programas permanentes de educación ambiental y energías sostenibles en espacios comunitarios y centros educativos del cantón.
- 1.6. Promover soluciones basadas en la naturaleza para acotar el déficit de cobertura en saneamiento y agua potable en las parroquias rurales con alto grado de feminidad y actividades agropecuarias de subsistencia.

6.6.2.1.4 Actores responsables para la concreción de la política 1

- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)
- Secretaría Técnica de Planificación 'Planifica Ecuador'
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE)
- Secretaría de Gestión de Riesgos (SNGR)
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Azuay (GADP Azuay)
- Empresa de Telecomunicaciones, Agua Potable y Alcantarillado (ETAPA EP)
- Empresa Municipal de Movilidad (EMOV EP)
- Empresa Municipal de Vivienda (EMUVI EP)
- Empresa Municipal de Aseo de Cuenca (EMAC EP)
- Dirección de Gestión Ambiental del GAD Municipal de Cuenca
- Dirección de Planificación Territorial del GAD Municipal de Cuenca
- Academia
- Red de Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales (Red GAD Parroquiales)
- Consejo Cantonal de Protección de Derechos (Cuenca)
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
- Agencia Nacional de Tránsito (ANT)
- Ministerio de transporte y Obras Públicas (MTOP)

6.6.2.1.5 Metas de la política 1

Meta estratégica	Línea base	Meta 2034
Reducir la brecha de cobertura del servicio de agua potable en las parroquias rurales del cantón Cuenca.	Según el Censo de 2022, las parroquias con menor cobertura de agua por red pública son Chaucha, Molleturo, Santa Ana y Quingeo: 58,1%, 71,72%, 81,17%, 78,37%, respectivamente.	Llegar al 85% de cobertura del servicio de agua potable en las parroquias con alto déficit como Chaucha, Molleturo, Santa Ana y Quingeo.
Aumentar el acceso a internet en zonas rurales con menor acceso.	Las parroquias con menor acceso de los hogares a internet fijo: Chaucha 46,34%, Molleturo 41,12%, Quingeo 50,61	Alcanzar que el 70%, de los hogares acceda de internet fijo o móvil en las parroquias rurales con limitado acceso, por ejemplo, a internet fijo.
Incrementar la cobertura de saneamiento ambiental en parroquias rurales.	Parroquias con menor cobertura de alcantarillado público: Chaucha 79,24%, Quingeo 76,09%, Santa Ana 78,61%	Incrementar la cobertura de saneamiento ambiental con servicios de alcantarillado público, unidades básicas sanitarias u otras soluciones adecuadas al entorno de los hogares que no cuentan con este servicio, parroquias rurales. Chaucha 85,00%, Quingeo 85,00%, Santa Ana 85,00%
Implementar transporte público accesible en parroquias alejadas con alta dependencia de cuidados.	Cobertura deficiente en transporte público rural (estimación cualitativa)	1 nueva ruta accesible por zona rural, ampliación de frecuencias y horarios.

6.6.2.1.6 Matriz estratégica de política de asentamientos humanos sostenibles, inclusivos y resilientes

Enfoque	Territorial (Descentralización y participación local reconociendo desigualdad territorial para la igualdad). Interseccionalidad (reconoce que múltiples factores de discriminación). Sostenibilidad y Medio Ambiente (Desarrollo sostenible, acceso equitativo a recursos sostenibles y liderazgo). Intergeneracional (políticas inclusivas para mujeres de todas las edades). Intercultural (Fortalecer la participación de mujeres indígenas y rurales en la gestión territorial de servicios)
Objetivo de igualdad	1.Construir un territorio sostenible y resiliente, que visibilice los desafíos que enfrentan las mujeres, especialmente las mujeres rurales y en condición de vulnerabilidad.
Políticas 1	Fortalecer el sistema de asentamientos humanos, urbanos y rurales sostenibles y resilientes al cambio climático, con acceso equitativo a servicios básicos, salud y educación públicos.
Líneas de acción:	
1.1. Promover políticas que permitan consolidar territorios resilientes al cambio climático y garanticen el ejercicio pleno de los derechos con énfasis en las mujeres, en toda su diversidad.	
1.2. Planificar asentamientos humanos, promoviendo la densificación con criterios de accesibilidad universal, sostenibilidad ambiental, inclusión social y cultural, cercanía a servicios y prevención de la segregación residencial.	
1.3. Promover un sistema de transporte público y movilidad que sean seguros, accesibles y de buena calidad para todas las personas, incluyendo niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, trabajadores informales y quienes viven lejos de los centros urbanos.	

1.4. Implementar medidas integrales para mitigar la gentrificación mediante políticas de vivienda social, regulación de alquileres y planificación participativa, priorizando la permanencia de mujeres y grupos vulnerables en sus territorios.

1.5. Promover la corresponsabilidad ciudadana en la gestión de riesgos y en el uso eficiente de los recursos naturales mediante programas permanentes de educación ambiental y energías sostenibles en espacios comunitarios y centros educativos del Cantón.

1.6. Promover soluciones basadas en la naturaleza para acotar el déficit de cobertura en saneamiento y agua potable en las parroquias rurales con alto grado de feminidad y actividades agropecuarias de subsistencia.

Meta estratégica	Línea base	Meta 2034*	Responsables del cumplimiento	
Reducir la brecha de cobertura del servicio de agua potable en las parroquias rurales del cantón Cuenca.	Según el Censo de 2022, las parroquias con menor cobertura de agua por red pública son Chaucha, Molleturo, Santa Ana y Quingeo: 58,1%, 71,72%, 81,17%, 78,37%, respectivamente.	Llegar al 85% de cobertura del servicio de agua potable en las parroquias con alto déficit como Chaucha, Molleturo, Santa Ana y Quingeo.	Rectoras:	ETAPA EP Juntas de agua potable
			Concurrente:	MAATE
			Complementarias:	CCPD, SNGR, MIES, CPCCS
Aumentar el acceso a internet en zonas rurales con menor acceso.	Las parroquias con menor acceso de los hogares a internet fijo: Chaucha 46,34%, Molleturo 41,12%, Quingeo 50,61	Alcanzar que el 70% de los hogares acceda de internet fijo o móvil en las parroquias rurales con limitado acceso, por ejemplo, a internet fijo.	Rectoras:	ETAPA EP
			Concurrente:	Secretaría Técnica de Planificación, Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
			Complementarias:	CCPD, SNGR, MIES, CPCCS
Incrementar la cobertura de saneamiento ambiental en parroquias rurales.	Parroquias con menor cobertura de alcantarillado público: Chaucha 79,24%, Quingeo 76,09%, Santa Ana 78,61%	Incrementar la cobertura de saneamiento ambiental con servicios de alcantarillado público, unidades básicas sanitarias u otras soluciones adecuadas al entorno de los hogares que no cuentan con este servicio parroquias rurales. Chaucha 85,00%, Quingeo 85,00%, Santa Ana 85,00%	Rectoras:	ETAPA EP, MAATE
			Concurrente:	GAD Parroquiales, Dirección de Gestión Ambiental EMAC EP
			Complementarias:	CCPD, SNGR, MIES, CPCCS
Garantizar permanencia territorial con vivienda inclusiva, regulación y planificación para mitigar gentrificación.	No existe línea base sobre gentrificación y desplazamiento territorial en el cantón.	Elaborar o actualizar la política cantonal de regulación de alquileres, incorporando el enfoque de género, para prevenir y mitigar los efectos de la gentrificación, garantizando la permanencia territorial de mujeres y grupos en situación de vulnerabilidad.	Rectoras:	MIDUVI, Secretaría Técnica de Planificación.
			Concurrente:	MUVI EP, Dirección de Planificación Territorial del GAD Municipal
			Complementarias:	CCPD, GAD Parroquiales, Academia, SNGR, CPCCS
Implementar transporte público accesible en parroquias alejadas con alta dependencia de cuidados.	Cobertura deficiente en transporte público rural (estimación cualitativa)	1 nueva ruta accesible por zona rural, ampliación de frecuencias y horarios.	Rectoras:	EMOV EP, Agencia Nacional de Tránsito (ANT)
			Concurrente:	Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB) GAD Provincial
			Complementarias:	CCPD, SNGR, MIES, CPCCS

6.6.2.2 POLÍTICA DE IGUALDAD 2: Promover la autonomía económica y el empoderamiento de las mujeres

Objetivo 2

Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca.

6.6.2.2.1 Fundamento teórico

La autonomía económica de las mujeres se entiende como la capacidad de generar ingresos propios y acceder a recursos y activos productivos, lo que permite tomar decisiones libres e informadas sobre la vida (CEPAL, 2011). Para la CEPAL, la autonomía es fundamental como objetivo en sí mismo y como una condición estructural para el ejercicio pleno de los derechos humanos y la participación equitativa en la sociedad (CEPAL, 2014). Promover esta autonomía implica dismantlar barreras que históricamente han limitado el acceso de las mujeres al empleo formal, a sistemas de protección social, al crédito y a oportunidades productivas, así como superar la desigual distribución del tiempo y las responsabilidades domésticas y de cuidados no remunerados (CEPAL, 2019).

Según Pérez Orozco (2014), la autonomía económica de las mujeres no puede comprenderse de forma aislada, sino en estrecha relación con la organización social del cuidado y la persistente división sexual del trabajo, que históricamente han relegado a las mujeres a roles no remunerados, subordinados y poco valorados socialmente. En este sentido, el trabajo doméstico y de cuidados continúa siendo invisibilizado en los marcos analíticos de la economía tradicional, a pesar de su función esencial en la sostenibilidad de la vida y la reproducción social.

La ausencia de una corresponsabilidad efectiva entre el Estado, el mercado, las familias y los hombres frente a estas tareas genera una sobrecarga para las mujeres, limitando su participación plena en el mercado laboral y profundizando las desigualdades de ingresos (CEPAL, 2021b). A ello se suma la persistente segregación ocupacional, tanto horizontal como vertical, que ubica a las mujeres en sectores económicos de baja remuneración, con escasa protección social y reducidas posibilidades de ascenso o movilidad profesional (CEPAL, 2021c).

Rodríguez Enríquez (2015) y León (2018) destacan que las políticas públicas deben redistribuir el trabajo doméstico y de cuidados, promover empleo digno, cerrar brechas salariales y facilitar el acceso a servicios financieros y de capacitación, especialmente para mujeres en situación de vulnerabilidad. Gálvez Muñoz (2020) subraya la importancia de fomentar el liderazgo económico femenino en sectores estratégicos y la economía solidaria. Esto requiere una transformación estructural y compromiso político con la justicia de género.

6.6.2.2.2 Diagnóstico

Según datos del INEC (2022), que provienen del Censo de Población 2022, se tiene que aproximadamente 291394 personas de 15 años y más en el cantón Cuenca están ocupadas o buscando trabajo, es decir constituyen la Población Económicamente Activa (PEA), de las cuales el 7,1% declaró que estaban buscando empleo y 92,9% si tenían una ocupación. Del total de la PEA de hombres que contabilizaron en 153780, el 6,3% estaba desempleada, en cambio, la PEA de mujeres fue de 137614, de las cuales el 8,1% estaba

buscando empleo. Ciertamente, tanto hombres como mujeres forman parte del mercado laboral, aunque es notoria la mayor presencia de mujeres en este nuevo censo de población.

Si bien el mercado laboral del Ecuador tiene problemas estructurales como la calidad del empleo que se evidencia porque los trabajadores quieren trabajar, pero no encuentran empleos donde puedan trabajar la jornada completa de 40 horas semanales o porque reciben ingresos inferiores al salario básico y otro de los aspectos más destacados es la baja cobertura de la seguridad social que conlleva el empleo informal.

En la tabla 10, se evidencia que persisten las brechas de inequidad de género en el acceso al trabajo. Los hombres presentan una tasa de empleo mayor que de las mujeres tanto en el área urbana como rural. del 95,88% y del desempleo del 4,12%, mientras que las mujeres registran una menor tasa de empleo (94,62%) y mayor desempleo (5,38%). Esta diferencia de 1,317 puntos porcentuales en la tasa de empleo entre hombres y mujeres refleja desigualdades estructurales que afectan la inserción laboral femenina.

Tabla 10. Población Económicamente Activa del cantón Cuenca, por tasa de ocupación y según parroquias

Parroquia	Sexo	PEA	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación
Cuenca	Total	291394	7,10%	92,90%
	Hombres	153780	6,30%	93,70%
	Mujeres	137614	8,10%	91,90%
Baños	Total	10232	8,10%	91,90%
	Hombres	5359	7,20%	92,80%
	Mujeres	4873	9,10%	90,90%
Cumbe	Total	2382	8,00%	92,00%
	Hombres	1366	7,10%	92,90%
	Mujeres	1016	9,30%	90,70%
Chaucha	Total	521	11,70%	88,30%
	Hombres	301	15,60%	84,40%
	Mujeres	220	6,40%	93,60%
Checa	Total	1221	10,30%	89,70%
	Hombres	684	8,60%	91,40%
	Mujeres	537	12,50%	87,50%
Chiquintad	Total	2468	7,90%	92,10%
	Hombres	1423	6,30%	93,70%
	Mujeres	1045	10,00%	90,00%
Llacao	Total	3293	7,00%	93,00%
	Hombres	1832	5,70%	94,30%
	Mujeres	1461	8,60%	91,40%
Molleturo	Total	2447	10,90%	89,10%
	Hombres	1487	9,70%	90,30%
	Mujeres	960	12,70%	87,30%
Nulti	Total	3198	5,50%	94,50%
	Hombres	1776	4,60%	95,40%
	Mujeres	1422	6,60%	93,40%

Parroquia	Sexo	PEA	Tasa de desocupación	Tasa de ocupación
Octavio Cordero Palacios	Total	970	10,20%	89,80%
	Hombres	518	10,00%	90,00%
	Mujeres	452	10,40%	89,60%
Paccha	Total	3793	7,00%	93,00%
	Hombres	2057	5,40%	94,60%
	Mujeres	1736	9,00%	91,00%
Quingeo	Total	2053	8,30%	91,70%
	Hombres	1271	6,20%	93,80%
	Mujeres	782	11,80%	88,20%
Ricaurte	Total	12774	9,10%	90,90%
	Hombres	6888	6,80%	93,20%
	Mujeres	5886	11,90%	88,10%
San Joaquín	Total	5315	5,10%	94,90%
	Hombres	2816	3,60%	96,40%
	Mujeres	2499	6,80%	93,20%
Santa Ana	Total	2877	5,90%	94,10%
	Hombres	1652	5,30%	94,70%
	Mujeres	1225	6,80%	93,20%
Sayausí	Total	4841	10,00%	90,00%
	Hombres	2533	8,40%	91,60%
	Mujeres	2308	11,70%	88,30%
Sidcay	Total	2087	9,30%	90,70%
	Hombres	1156	8,20%	91,80%
	Mujeres	931	10,60%	89,40%
Sinincay	Total	12236	8,00%	92,00%
	Hombres	6675	6,50%	93,50%
	Mujeres	5561	9,80%	90,20%
Tarqui	Total	5967	6,30%	93,70%
	Hombres	3305	4,70%	95,30%
	Mujeres	2662	8,20%	91,80%
Turi	Total	6920	11,70%	88,30%
	Hombres	4046	13,50%	86,50%
	Mujeres	2874	9,30%	90,70%
Valle	Total	16711	7,20%	92,80%
	Hombres	8812	5,30%	94,70%
	Mujeres	7899	9,30%	90,70%
Victoria del Portete	Total	2681	7,70%	92,30%
	Hombres	1501	6,50%	93,50%
	Mujeres	1180	9,20%	90,80%

Nota. La tabla muestra la tasa de empleo y desempleo por sexo de la PEA de Cuenca. Elaborada con base en datos del Censo del INEC (2022).

Profundizando esta problemática y con información de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEMDU), que realizó el INEC (2024), se tiene observa en la tabla 11 que, en el sector formal, los hombres representan el 76,47% frente al 71,55% de las mujeres, con una diferencia de 4,92 puntos porcentuales. En el sector informal, ambos géneros presentan porcentajes similares (22,33% hombres y 22,66% mujeres), lo que sugiere una distribución más equitativa, aunque con una ligera sobrerrepresentación femenina (0,33%). El empleo doméstico, en cambio, está fuertemente feminizado: el 5,22% de las mujeres ocupadas se concentra en este sector frente al 0,17% de los hombres, reflejando una brecha de -5,06%.

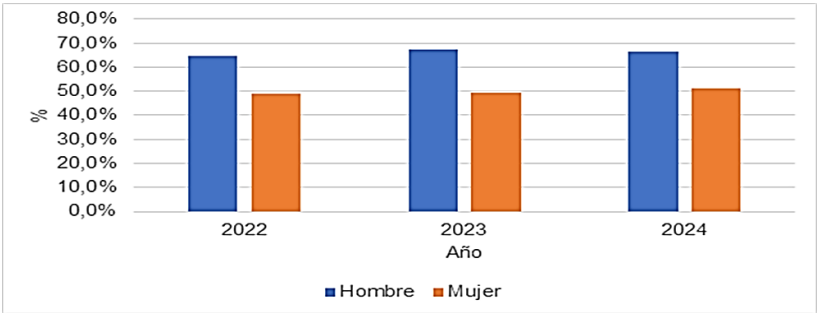
Tabla 11. Distribución del empleo por sector según sexo en Cuenca, 2024

SECTOR	Hombres	Mujeres	Porcentaje Hombres	Porcentaje Mujeres	Diferencia
Sector Formal	96.661	97.369	76,47%	71,55%	4,92%
Sector Informal	28.221	30.835	22,33%	22,66%	-0,33%
Empleo Doméstico	209	7.107	0,17%	5,22%	-5,06%
No clasificados por sector	1.317	779	1,04%	0,57%	0,47%
TOTAL	126.407	136.090	100,00%	100,00%	

Nota. La tabla muestra la tasa de empleo y desempleo por sexo en la PEA de Cuenca. Elaborada con base en datos del INEC, Enemdu, 2024.

La figura 6 muestra que, durante el período 2022-2024 en el cantón Cuenca, la tasa de empleo adecuado para hombres supera de manera consistente a la de las mujeres, evidenciando una brecha de género persistente que, según Rojas y García (2021), se explica por la segmentación ocupacional, la carga del cuidado familiar y la vigencia de estereotipos que limitan las oportunidades laborales femeninas, lo cual refuerza la necesidad de promover medidas de equidad, conciliación laboral-familiar y formación específica para reducir esta disparidad.

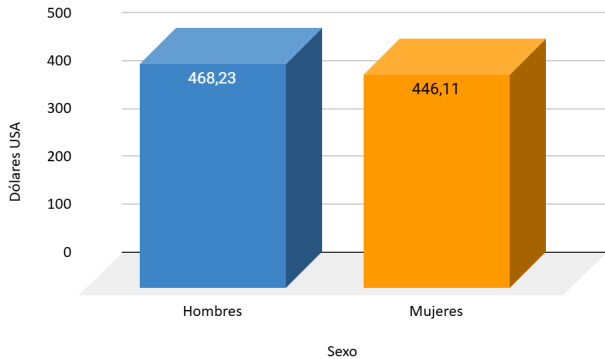
Figura 6. Tasa de empleo adecuado en el cantón Cuenca, periodo 2022-2024.



Nota. La figura muestra la participación económica de hombres y mujeres en el cantón Cuenca durante los años 2022, 2023 y 2024. Se observa una brecha constante entre ambos sexos, con tasas superiores para los hombres. Elaborada con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), ENEMDU (2022, 2023, 2024).

En el mismo sentido, profundizando en los aspectos que limitan la autonomía económica de las mujeres en Cuenca, se muestra que persiste una brecha de ingresos per cápita del 4,72% entre hombres y mujeres. Los hombres perciben un ingreso promedio de \$468,23, mientras que las mujeres reciben \$446,11. El índice de equidad es de 0,95 para hombres y 0,90 para mujeres, lo que evidencia una distribución del ingreso más favorable hacia los hombres y refleja desigualdades persistentes en el acceso a empleo y remuneración para las mujeres.

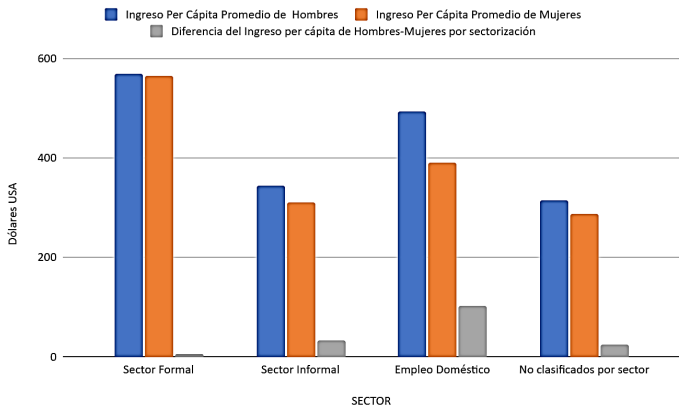
Figura 7. TIngreso per cápita promedio por sexo en Cuenca



Nota. La figura compara el ingreso per cápita promedio entre hombres y mujeres. Elaborada con base en datos del INEC (2024).

En la figura 8, se puede evidenciar que las brechas de inequidad de género en el promedio de ingresos que perciben las mujeres por sector económico, según la encuesta ENEMDU 2024, se ubican en el sector informal y el empleo doméstico.

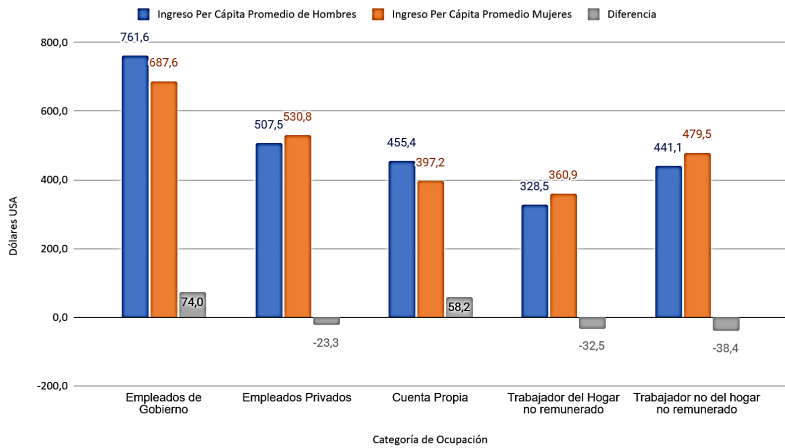
Figura 8. Ingreso promedio per cápita de hombres y mujeres por sector de ocupación del establecimiento donde trabaja en el cantón Cuenca



Nota. La figura presenta el ingreso promedio de hombres y mujeres según el sector del establecimiento donde trabajan en el cantón Cuenca. Elaborada con base en datos de la encuesta ENEMDU del INEC (2024).

La categoría de ocupación muestra la relación que existe entre el trabajador y su empleador o patrono, así por ejemplo se tiene empleados cuyo empleador es el gobierno y otros cuyo empleador son las empresas, aunque también pueden ser independientes o emprendedores o mejor conocidos por cuenta propia, en cambio, cuando prestan sus servicios en un hogar se trata generalmente de servicios domésticos y de cuidado y se contabiliza como trabajador del hogar no remunerado. Al respecto, se puede observar que las mujeres que trabajan como empleados del gobierno y por cuenta propia perciben ingresos menores que los hombres, en cambio como empleados privados no existe esta brecha. Sin embargo, también son mayoría como trabajadoras del hogar.

Figura 9. Ingreso promedio per cápita de hombres y mujeres por categoría de ocupación donde trabaja en el cantón Cuenca



Nota. La figura presenta el ingreso promedio de hombres y mujeres según la categoría de ocupación en el cantón Cuenca. Elaborada con base en datos de la encuesta ENEMDU del INEC (2024).

La tabla 12 presenta una marcada brecha de género en el tiempo de desempleo en Cuenca. En promedio, las mujeres permanecen 25,61 semanas sin empleo, frente a 17,81 semanas en los hombres, lo que representa una diferencia de 7,8 semanas y una brecha del -43,80%. El índice de equidad es de 1,44, indicando que las mujeres enfrentan un periodo de desocupación significativamente más prolongado.

Tabla 12. Promedio de semanas sin empleo y brecha de tiempo desempleado por sexo

	Hombres	Mujeres	Diferencia	Índice de Equidad
Promedio de número de semanas que no trabaja	17,81	25,61	7,8	1,4379562
Brecha de tiempo desempleado	-43,80%			

Nota. La tabla muestra el promedio de semanas que hombres y mujeres permanecen sin empleo, así como la brecha de tiempo desempleado en Cuenca. Elaborada con base en datos del INEC (2022).

En cuanto al acceso a seguridad social, la tabla 13 presenta una distribución desigual en el acceso a la seguridad social según género en Cuenca. Aunque el 52,4% de los hombres y el 49,65% de las mujeres están afiliados al IESS, casi la mitad de las mujeres (49,34%) no cuenta con ningún tipo de seguro, frente al 46,73% de los hombres. Esta diferencia de -2,61% evidencia una mayor desprotección sanitaria para las mujeres. La carencia de protección social es uno de los factores que más incide en la calidad del empleo tanto de hombres como de mujeres, no contar con un sistema que le garantice atención de salud, previsión de ahorros para la jubilación u otras prestaciones pone en una gran desventaja y estado de vulnerabilidad a la población trabajadora.

Tabla 13. Afiliación a sistemas de aseguramiento social y privado por sexo en Cuenca

Tipo de Seguro	Hombres	Mujeres	Diferencia	Porcentaje Hombres	Porcentaje Mujeres	Diferencia porcentual
IESS	123.438	149.217	-415	52,40%	49,65%	2,75%
ISSFA, ISSPOL	1.923	1.605	24	0,82%	0,53%	0,28%
Seguro privado	1.212	1.393	-1	0,51%	0,46%	0,05%
Ninguno	110.101	148.296	-1014	46,73%	49,34%	-2,61%
Total	236.675	300.512		100,46%	99,99%	

Nota. La tabla detalla el número de hombres y mujeres afiliados a diferentes tipos de seguros, así como los porcentajes y diferencias por sexo. Elaborada con base en datos del INEC (2024).

En lo que respecta a las remesas promedio por género, la tabla evidencia que las mujeres reciben en promedio un monto mayor en remesas (\$301,74) que los hombres (\$257,56), lo que representa una brecha del -17,15% y un índice de equidad de 1,17. Este dato sugiere que, aunque las mujeres enfrentan múltiples desigualdades estructurales, desempeñan un rol central en la gestión de recursos familiares, posiblemente como receptoras principales de apoyo económico externo.

Cabe señalar que las remesas se destinan principalmente para el consumo del hogar y en el mejor de los casos se invierte en el mejoramiento de la vivienda y en la educación de los hijos, pero muy marginalmente el dinero sirve como capital para invertirlo en negocios productivos que les permita a las familias una movilidad social. Por lo que las remesas mejoran fundamentalmente el consumo.

Tabla 14. Monto promedio por giro de remesas recibidas por sexo en Cuenca

	Hombres	Mujeres	Diferencia	Brecha	Índice de Equidad
Monto promedio remesas	257,56	301,74	-44,18	-17,15%	1,17153285

Nota. La tabla presenta el monto promedio de remesas recibidas por hombres y mujeres, así como la diferencia absoluta, la brecha porcentual y el índice de equidad. Elaborada con base en datos del INEC (2022).

Que los hogares puedan acceder a transferencias o remesas del exterior también ha incidido notablemente en la estructura productiva del cantón, por ejemplo, según el censo de 2022 la principal actividad económica en la que se ocupa la población ya no es la agricultura como en censos anteriores sino el comercio. Además, la incorporación

de mujeres en el mercado laboral ha sido importante, aunque persiste que se ubican en actividades remuneradas desde luego, pero que tradicionalmente se considera de mujeres como profesoras, enfermeras, es decir, como cuidadoras. A continuación, se puede ver un ranking de la PEA por actividad de ocupación.

Tabala 15. Población Económicamente Activa (PEA) del cantón Cuenca por rama de actividad, sexo y porcentaje, 2022

PEA por rama de actividad	Total Cuenca	Total Hombres	Total Mujeres	Porcentaje de la PEA Cuenca	Porcentaje de la PEA Hombres	Porcentaje de la PEA Mujeres
PEA total cantón Cuenca	291.394	153.780	137.614	92,9%	93.7%	91.9%
PEA desocupada	20.794	9.615	11.179	7,10%	6.3%	8.1%
PEA ocupada	270.600	144.165	126.435	92.9%	93.7%	91.9%
Comercio al por mayor y al por menor	54.074	27.515	26.559	18.6%	17.9%	19.3%
Industrias manufacturera	32.302	19.247	13.055	11.1%	12.5%	10.3%
Construcción	20.398	19.155	1.243	7.0%	12.5%	0.9%
Enseñanza	15.709	5.829	9.880	5.4%	3.8%	7.2%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	15.402	5.433	9.969	5.3%	3.5%	7.7%
Actividades de alojamiento y de servicios de comidas	15.341	5.423	9.918	5.3%	3.5%	7.8%
Transporte y almacenamiento	14.031	10.207	3.824	4.8%	6.6%	2.8%
Administración pública y de defensa	12.723	6.539	6.184	4.4%	4.3%	4.5%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	11.172	5.593	5.579	3.8%	3.6%	4.4%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	9.368	4.370	4.998	3.2%	2.8%	3.7%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	9.303	4.572	4.731	3.1%	3.0%	3.4%
Actividades de los hogares como empleadores	7.511	3.922	3.589	2.6%	2.5%	2.8%
Otras actividades de servicios	7.240	2.673	4.567	2.5%	1.7%	3.3%
Actividades financieras y de seguros	4.828	2.207	2.621	1.7%	1.4%	1.4%
Información y Comunicación	2.912	2.047	865	1.0%	1.3%	0.7%
Actividades Inmobiliarias	1.928	916	1.012	0.7%	0.6%	0.8%
Arte, entretenimiento y recreación	1.803	1.083	720	0.6%	0.7%	0.6%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	1.308	738	570	0.4%	0.5%	0.4%
Distribución de agua, alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	1.281	975	306	0.4%	0.6%	0.2%
Explotación de minas y canteras	438	306	132	0.2%	0.2%	0.1%
Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	18	6	12	0.0%	0.0%	0.0%
No clasificado	31.723	15.046	16.677	10.9%	9.8%	12.1%

Nota. La tabla presenta la distribución de la PEA ocupada y desocupada por ramas de actividad, desagregada por sexo, incluyendo porcentajes sobre el total cantonal. Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, 2022). Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), 2024.

La tabla 16 revela una relación compleja entre el nivel educativo, el empleo y el ingreso per cápita según género. A medida que aumenta el nivel de instrucción, los ingresos promedio suben para ambos sexos, pero las brechas persisten. Por ejemplo, en el nivel de posgrado, los hombres ganan en promedio \$1022,17 y las mujeres \$878,49, lo que refleja una brecha de ingresos del 14,06% a pesar de que las mujeres tienen mayor representación educativa en ese nivel.

Además, el índice de equidad en educación supera el 1 en todos los niveles excepto en educación básica y media, lo que indica una mayor participación educativa femenina. Sin embargo, el índice de equidad de ingresos (IPC) es menor a 1 en niveles altos, confirmando que, a mayor educación, las mujeres enfrentan mayores desigualdades salariales.

La paradoja educativa se agudiza en “ningún nivel de instrucción”, donde las mujeres presentan una mayor tasa de empleo (3,78% vs. 1,34%), pero sus ingresos promedio superan a los de los hombres, generando una brecha negativa del -11,43% para ellos. Esto sugiere una desigual distribución de oportunidades económicas, incluso cuando las mujeres logran avanzar en su formación. (Véase tabla 16)

Tabla 16. Distribución del ingreso per cápita y empleo por nivel educativo y sexo en Cuenca

Ítems	Ninguno	Educación Básica	Educación Media	Superior Universitario	Post Grado
N° hombres	1693,224	42017,04	24980,28	64781,496	11664,432
N° mujeres	5147,04322	42829,06606	25593,55436	78905,58918	14992,53415
IPC promedio hombres	269,48	341,97	344,46	611,36	1022,17
INPC promedio mujeres	300,28	327,65	340,07	562,003	878,49
%Hombre empleados	1,34%	33,23%	19,76%	51,24%	9,23%
%Mujeres empleadas	3,78%	31,47%	18,81%	57,98%	11,02%
Diferencia % educación	-2,44%	1,76%	0,95%	-6,74%	-1,79%
Brecha de educación	-182,40%	5,30%	4,82%	-13,15%	-19,41%
Diferencia IPC promedio	-30,8	14,32	4,39	49,357	143,68
Brecha de ingresos	-11,43%	4,19%	1,27%	8,07%	14,06%
Índice de equidad IPC	1,1143	0,9581	0,9873	0,9193	0,8594
Índice de equidad educación	2,8240	0,9470	0,9518	1,1315	1,1941

Nota. La tabla compara la cantidad de personas, ingresos per cápita, tasas de empleo y brechas de género por nivel de instrucción. Elaborada con base en datos del INEC, 2024.

La tabla 17 muestra que los hombres trabajaron en promedio 40,19 horas semanales, mientras que las mujeres trabajaron 35,67 horas, lo que representa una diferencia de 4:52 horas o una brecha del 11,25%. El índice de equidad de 0,89 refleja que, aunque las mujeres participan activamente en el mercado laboral, su tiempo de trabajo remunerado sigue siendo menor.

Tabla 17. Promedio de horas trabajadas semanalmente por sexo en Cuenca

Número de horas promedio trabajadas la semana anterior	Hombres	Mujeres	Diferencia	Brecha	Índice de Equidad
	40,19	35,67	4,52	11,25%	0,88753421

Nota. La tabla presenta el número de horas promedio trabajadas por hombres y mujeres en la semana anterior. Elaborada con base en datos del INEC, 2024.

La tabla 18 sobre productos financieros que provienen de la banca en Cuenca muestra una brecha de género en el acceso al sistema bancario. Los hombres mayores de 15 años poseen 95.619 cuentas, con una tasa de 2.330 cuentas por cada 10.000 habitantes, mientras que las mujeres tienen 85.711 cuentas y una tasa de 2.089 por cada 10.000. Esta diferencia, aunque no extrema, refleja una menor inclusión financiera femenina.

Tabla 18. Acceso a productos financieros del sistema bancario por sexo en el cantón Cuenca

Productos financieros				
Cantón	Hombres		Mujeres	
	N° de cuentas mayores a 15 años	N° de cuentas por cada 10,000 habitantes mayores a 15 años	N° de cuentas mayores a 15 años	N° de cuentas por cada 10,000 habitantes mayores a 15 años
Cuenca	95.619	2.330	85.711	2.089

Nota. La tabla presenta el número total de cuentas financieras y su proporción por cada 10.000 habitantes mayores de 15 años, diferenciadas por sexo. Elaborada con base en datos de la Superintendencia de Bancos (2024).

La distribución de productos financieros en Cuenca revela desigualdades de género según el tipo de financiamiento. Los hombres predominan en productos como consumo (71.661 frente a 61.849), productivo empresarial (80 versus 9) y PYMES (674 versus 288), lo que sugiere mayor acceso masculino al crédito productivo y de gran escala. En contraste, las mujeres lideran en microcrédito minorista (6.608 frente a 5.011) y microacumulación simple (7.421 versus 6.507), reflejando su participación en actividades económicas más pequeñas e informales.

Tabala 19. Distribución del acceso a productos financieros por sexo en Cuenca

Productos financieros	Cuenca	
	Hombre	Mujer
Productivo Corporativo	4	-
Productivo Empresarial	80	9
Productivo PYMES	674	288
Consumo	71.661	61.849
Educativo	828	909
Educativo Social	16	10
Vivienda de Interés Público	160	136
Vivienda de Interés Social	12	12
Inmobiliario	4.121	2.504
Microcrédito Minorista	5.011	6.608
Microcrédito Acu. Simple	6.507	7.421
Microcrédito Acu. Ampliada	6.545	5.965

Nota. La tabla muestra la distribución por sexo del acceso a diversos productos financieros en el cantón Cuenca. Elaborada con base en datos del INEC (2022).

El análisis de la distribución de la PEA según categoría de ocupación y sexo en Cuenca, evidencia marcadas brechas de género en la ocupación laboral. Las mujeres están concentradas en empleos tradicionalmente feminizados y menos remunerados, como el trabajo doméstico (7.626 mujeres frente a 230 hombres) y el trabajo del hogar no remunerado (11.663 mujeres frente a 5.059 hombres), con diferencias absolutas de -7.396 y -6.605 respectivamente. En contraste, los hombres predominan en ocupaciones como jornalero o peón (+5.376), patrono (+3.911) y empleados privados (+1.956), evidenciando mayor acceso a empleos formales y mejor remunerados.

Tabla 20. Distribución de la ocupación por sexo y categoría laboral

Categoría de Ocupación	PEA Hombres (%)	PEA Hombres	PEA Mujeres	Porcentaje Mujeres (%)	Diferencia Absoluta (PEA)
Empleados de Gobierno	11.978	8,82%	15.606	10,47%	-3.628
Empleados Privados	57.842	42,57%	55.886	37,49%	1.956
Empleados terciarios	0	0,00%	0	0,00%	0
Jornaleros o Peón	5.707	4,20%	331	0,22%	5.376
Patrono	8.090	5,95%	4.179	2,80%	3.911
Cuenta Propia	41.787	30,76%	46.843	31,42%	-5.056
Trabajador del Hogar no remunerado	5.059	3,72%	11.663	7,82%	-6.605
Trabajador no del hogar no remunerado	125	0,09%	94	0,06%	31

Nota. La figura muestra la ocupación por sexo y categoría laboral. Elaborada con base en datos del INEC (2022).

6.6.2.2.3 Líneas de acción de la política de igualdad 2

- 2.1. Impulsar iniciativas lideradas por mujeres orientadas a favorecer la autonomía económica, a través de procesos de economías alternativas con énfasis en la economía popular y solidaria.
- 2.2. Implementar programas de fortalecimiento de capacidades organizativas, tecnológicas, técnicas, financieras, administrativas y jurídicas, con énfasis en las organizaciones de mujeres para su participación en procesos productivos y de contratación pública.
- 2.3. Impulsar medidas afirmativas y mecanismos financieros que faciliten la participación de mujeres en la contratación pública, el acceso a capital semilla, crédito productivo y programas de empleabilidad, priorizando a mujeres en situación de vulnerabilidad o con responsabilidades de cuidado.
- 2.4. Establecer mecanismos de soporte económico para mujeres sobrevivientes de violencia, que reduzcan su dependencia con los agresores y promuevan su autonomía mediante acceso a recursos, empleo y redes de protección social y cuidado.

6.6.2.2.4 Actores responsables de la concreción de la política 2

- Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (MMDDHH)
- Ministerio del Trabajo (MDT)
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- Ministerio de Educación (MINEDUC)
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS)
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca (GADM-Cuenca)
- Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Azuay (GADP)
- Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales (GADP)
- Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE)
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS)
- BAN Ecuador
- Federación de Artesanos del Azuay
- Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)
- Empresa de Desarrollo Económico de Cuenca (EDEC EP)
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)
- Consejo Cantonal de protección de derechos de Cuenca (CCPD)
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)
- Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS)
- Cooperativas de Ahorro y crédito
- Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)

6.6.2.2.5 Metas de la política de igualdad 2

Meta Estratégica	Línea base (Enemdu 2024)	Meta 2034
Aumentar el porcentaje de la población que trabaja y puede acceder a la seguridad social.	47% de la población económicamente activa masculina no tiene ningún seguro social. Y el 49% de la población económicamente activa femenina no tiene ningún seguro social.	Reducir al 25% el porcentaje de la población económicamente activa, tanto femenina como masculina, que no cuenta con acceso a ningún tipo de seguridad social.
Reducir la brecha de ingresos per cápita entre hombres y mujeres por categoría de ocupación.	Los empleados del gobierno hombres ganan 9,7% más que las mujeres. En el trabajo por cuenta propia los hombres ganan 12,8% más de ingresos que las mujeres. Brecha 3,1%	Reducir al 1% la brecha de desigualdad de ingresos de las mujeres que trabajan en el sector público y por cuenta propia.
Propiciar la incorporación de mujeres en actividades productivas que han sido tradicionalmente de hombres y viceversa.	Bajo porcentaje de mujeres en actividades de construcción (0,8%), transporte (1,0%) y manufactura (8,8%). Bajo porcentaje de hombres en actividades de enseñanza (3,8%); salud (3,1%); alojamiento y comida (3,5%)	Reducir en al menos 50% la brecha de participación por sexo en actividades económicas tradicionalmente marcadas por estereotipos de género, promoviendo la incorporación de mujeres y hombres en sectores no tradicionales al 2034.
Ampliar el acceso de mujeres a productos financieros productivos (crédito empresarial y PYMES).	288 créditos PYMES vs. 674 hombres	Mujeres con al menos 50% de participación en créditos PYMES
Certificar a mujeres para que participen en los procesos de contratación pública, con énfasis en mujeres profesionales locales y proveedoras de bienes y servicios.	No existe una línea base sistematizada sobre mujeres capacitadas ni su participación efectiva en contratación pública cantonal.	Formar y acreditar al menos 500 mujeres proveedoras y profesionales locales
Establecer redes de cuidado en parroquias rurales para liberar tiempo de las mujeres	Infraestructura informal o inexistente	1 centro de cuidado integral por parroquia rural priorizada
Disminuir la brecha en tiempo de desempleo entre hombres y mujeres.	Mujeres: 25,61 semanas / Hombres: 17,81 Brecha= 7,8 semana	Reducir la brecha de desempleo entre hombres y mujeres a 2 semanas.
Garantizar mecanismos de soporte económico temporal para mujeres víctimas de violencia.	Políticas parciales y desarticuladas	Mecanismo económico activo en 100% de los cantones de Cuenca
Aumentar la cobertura de educación financiera con enfoque de género.	Cobertura incipiente no diferenciada	Programas activos en 100% de parroquias rurales
Incrementar la inclusión digital de mujeres rurales.	No existe una línea base	Alcanzar al menos un 70% de inclusión digital de mujeres rurales mediante acceso a conectividad y programas de alfabetización digital con enfoque de género.

6.6.2.2.6 Matriz estratégica de la política de igualdad para la autonomía económica de las mujeres

Enfoque	Territorial (Descentralización y participación local reconociendo desigualdad territorial para la igualdad). Interseccionalidad (reconoce que múltiples factores de discriminación). Sostenibilidad y Medio Ambiente (Desarrollo sostenible, acceso equitativo a recursos sostenibles y liderazgo). Intergeneracional (políticas inclusivas para mujeres de todas las edades). Intercultural (Fortalecer participación de mujeres indígenas y rurales en la gestión territorial de servicios)			
Objetivo de igualdad	2. Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca.			
Políticas 2	Promover la autonomía económica de las mujeres.			
Líneas de acción:				
2.1. Impulsar iniciativas lideradas por mujeres orientadas a favorecer la autonomía económica, a través de procesos de economías alternativas con énfasis en la economía popular y solidaria.				
2.2. Implementar programas de fortalecimiento de capacidades organizativas, tecnológicas, técnicas, financieras, administrativas y jurídicas, con énfasis en las organizaciones de mujeres para su participación en procesos productivos y de contratación pública.				
2.3. Impulsar medidas afirmativas y mecanismos financieros que faciliten la participación de mujeres en la contratación pública, el acceso a capital semilla, crédito productivo y programas de empleabilidad, priorizando a mujeres en situación de vulnerabilidad o con responsabilidades de cuidado.				
2.4. Establecer mecanismos de soporte económico temporal para mujeres sobrevivientes de violencia, que reduzcan su dependencia con los agresores y promuevan su autonomía mediante acceso a recursos, empleo y redes de protección social y cuidado.				
Meta estratégica	Línea base	Meta 2034*	Responsables del cumplimiento	
Aumentar el porcentaje de la población que trabaja y puede acceder a la seguridad social.	47% de la población económicamente activa masculina no tiene ningún seguro social. Y el 49% de la población económicamente activa femenina no tiene ningún seguro social.	Reducir al 25% el porcentaje de la población económicamente activa, tanto femenina como masculina, que no cuenta con acceso a ningún tipo de seguridad social.	Rectoras:	Ministerio del Trabajo (MDT) Ministerio de la Mujer y DDHH (MMDDHH)
			Concurrente:	IESS
			Complementarias:	EDEC EP, SECAP, CCPD MIES, GAD provincial, municipal y parroquiales
Reducir la brecha de ingresos per cápita entre hombres y mujeres por categoría de ocupación	Los empleados del gobierno (hombres) ganan 9,7% más que las mujeres y en el trabajo por cuenta propia los hombres ganan 12,8% más de ingresos que las mujeres. Brecha 3,1%	Reducir al 1% la brecha de desigualdad de ingresos de las mujeres que trabajan en el sector público y por cuenta propia.	Rectoras:	MDT, MMDDHH
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales, SEPS, IEPS
			Complementarias:	EDEC EP, SECAP, MIES, Federación de Artesanos del Azuay Academia
Propiciar la incorporación de mujeres en actividades productivas que han sido tradicionalmente de hombres y viceversa	Bajo porcentaje de mujeres en actividades de construcción (0,8%), transporte (1,0%) y manufactura (8,8%). Y Bajo porcentaje de hombres en actividades de enseñanza (3,8%); salud (3,1%); alojamiento y comida (3,5%)	Reducir en al menos 50% la brecha de participación por sexo en actividades económicas tradicionalmente marcadas por estereotipos de género, promoviendo la incorporación de mujeres y hombres en sectores no tradicionales al 2034.	Rectoras:	MMDDHH, MDT Ministerio de Educación Academia, Senescyt
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales
			Complementarias:	SECAP, EDEC EP, MIES Federación de Artesanos del Azuay, SEPS, IEPS, BAN Ecuador

Ampliar el acceso de mujeres a productos financieros productivos (crédito empresarial y PYMES).	288 créditos PYMES vs. 674 hombres	Mujeres con al menos 50% de participación en créditos PYMES	Rectoras:	MMDDHH, IEPS BAN Ecuador, SEPS, Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS)
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales
			Complementarias:	Cooperativas de Ahorro y crédito
Certificar a mujeres para que participen en los procesos de contratación pública, con énfasis en mujeres profesionales locales y proveedoras de bienes y servicios.	No existe una línea base sistematizada sobre mujeres capacitadas ni su participación efectiva en contratación pública cantonal.	Formar y acreditar al menos 500 mujeres proveedoras y profesionales locales	Rectoras:	Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)
			Concurrente:	Academia, GAD provincial, municipal y parroquiales, MMDDHH Ministerio de Educación
			Complementarias:	SECAP, EDEC EP, IEPS, SEPS Federación de Artesanos del Azuay, MIES
Establecer redes de cuidado en parroquias rurales para liberar tiempo de las mujeres	Infraestructura informal o inexistente	1 centro de cuidado integral por parroquia rural priorizada	Rectoras:	MIES, MMDDHH
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales
			Complementarias:	CCPD, Academia
Disminuir la brecha en tiempo de desempleo entre hombres y mujeres.	Mujeres: 25,61 semanas / Hombres: 17,81 Brecha= 7,8 semana	Reducir la brecha de desempleo entre hombres y mujeres a 2 semanas.	Rectoras:	MDT, MMDDHH
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales
			Complementarias:	EDEC EP, SECAP CCPD, MIES
Garantizar mecanismos de soporte económico temporal para mujeres víctimas de violencia.	Políticas parciales y desarticuladas	Mecanismo económico activo en 100% de las parroquias de Cuenca	Rectoras:	MMDDHH, MIES
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales, IEPS EDEC ED, Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE), BAN Ecuador
			Complementarias:	CCPD
Aumentar la cobertura de educación financiera con enfoque de género.	Cobertura incipiente no diferenciada	Lograr al menos que el 80% de las parroquias del cantón Cuenca reciban educación financiera con enfoque de género.	Rectoras:	MMDDHH, Ministerio de Educación, Academia
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales, IEPS, BAN Ecuador
			Complementarias:	EDEC EP, Cooperativas de ahorro y crédito
Incrementar la inclusión digital de mujeres rurales.	No existe una línea base	Alcanzar al menos un 70% de inclusión digital de mujeres rurales mediante acceso a conectividad y programas de alfabetización digital con enfoque de género.	Rectoras:	Ministerio de Educación MMDDHH, Academia
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales ETAPA EP, IEPS
			Complementarias:	SECAP, EDEC EP, Cooperativas de ahorro y crédito

6.6.2.3 POLÍTICA DE IGUALDAD 3: Reconocer y visibilizar el trabajo de cuidados y promover la responsabilidad compartida entre Estado, Sociedad y Familia

Objetivo 2

Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca.

6.6.2.3.1 Fundamento teórico

El trabajo de cuidados, históricamente invisibilizado, constituye un pilar fundamental para el sostenimiento de la vida y el funcionamiento de la economía. Este conjunto de tareas, realizadas mayoritariamente por mujeres en el ámbito doméstico y sin remuneración, ha sido sistemáticamente excluido de los marcos analíticos tradicionales de la economía, lo que ha contribuido a reforzar las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres (Pérez Orozco, 2014).

Según la Organización Internacional del Trabajo (2018), el concepto de trabajo incluye también actividades no remuneradas, como los cuidados brindados al propio hogar o a la comunidad. Sin embargo, al asumir que estas responsabilidades son exclusivamente familiares, se genera una sobrecarga femenina, mientras el Estado solo actúa como un actor complementario (Pautassi, 2007).

Desde una perspectiva feminista, varias autoras coinciden en que visibilizar el trabajo de cuidados es clave para transformar el sistema socioeconómico. La economista feminista Rodríguez Enríquez (2015) señala que el cuidado representa una dimensión central de las desigualdades de género y que su invisibilización impide valorar el verdadero aporte de las mujeres a la economía. En la misma línea, D'Alessandro (2020) afirma que “el trabajo de cuidado es la infraestructura invisible que sostiene la vida y el sistema económico”, destacando la urgencia de integrarlo en el diseño de políticas públicas.

Pérez Orozco (2014), por su parte, propone el concepto de “sostenibilidad de la vida” como eje organizador de la economía, en contraposición a la lógica del capital. Visibilizar los cuidados, desde esta óptica, implica también cuestionar la división sexual del trabajo y promover nuevas formas de organización social que redistribuyen esta responsabilidad entre el Estado, el mercado, la comunidad y las familias.

Quiroga Díaz (2021) afirma que mientras no se reconozca el cuidado como trabajo, las mujeres continuarán atrapadas en dinámicas de exclusión y pobreza multidimensional. Por lo tanto, reconocer y redistribuir el trabajo de cuidados es una condición indispensable para la equidad de género, la justicia económica y el fortalecimiento de un sistema de bienestar inclusivo y sostenible.

6.6.2.3.2 Diagnóstico

En cuanto al motivo de no buscar trabajo, la tabla muestra las razones de la inactividad laboral según género, evidenciando profundas desigualdades estructurales. Las mujeres reportan mayores porcentajes en cada categoría, especialmente en “no tiene tiempo” (24,17% frente a 16,07%), lo que refleja su sobrecarga de trabajo no remunerado. Además,

el hecho de que algunas no trabajan porque su cónyuge o familia no lo permite (0,05%) reafirma las restricciones socioculturales que limitan su autonomía. Los índices de equidad superan 1 en todas las razones, indicando desventajas sistemáticas para las mujeres en el acceso al empleo por causas externas o estructurales.

Tabla 21. Razones de inactividad laboral por sexo en Cuenca

Items	N° Hombres	N° Mujeres	Desempleados		Diferencia	Brecha	Índice de Equidad
			% Hombres	% Mujeres			
Piensa que no le darán trabajo	146,328	212,49261	0,06%	0,07%	-0,01%	-13,83%	1,13834551
No cree poder encontrar	480,792	731,91899	0,20%	0,24%	-0,04%	-19,33%	1,19333805
No tiene tiempo	37857,144	72648,8623	16,07%	24,17%	-8,10%	-50,43%	1,50431462
Su cónyuge o familia no lo permite	104,52	141,66174	0,04%	0,05%	0,00%	-6,25%	1,06245581

Nota. La tabla detalla las principales razones de inactividad laboral diferenciadas por sexo, con porcentajes, diferencias, brechas e índice de equidad. Elaborada con base en datos del INEC, 2022.

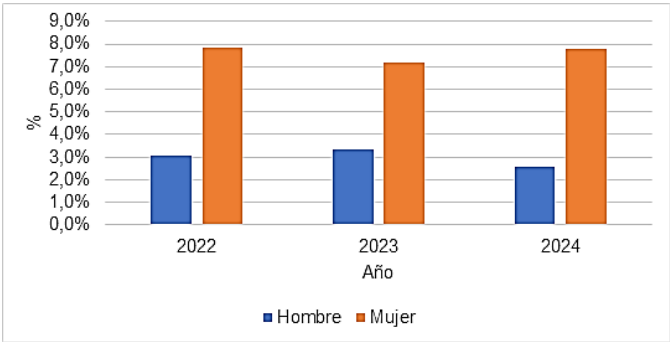
La legislación ecuatoriana reconoce una serie de licencias laborales vinculadas a la maternidad, paternidad, lactancia y adopción, con el objetivo de garantizar el derecho al cuidado y corresponsabilidad entre hombres y mujeres. En cuanto a la licencia de maternidad, se establecen 12 semanas remuneradas (84 días), de las cuales dos deben tomarse antes del parto y diez después. Para las trabajadoras afiliadas al IESS en el sector privado, el 75% del salario es cubierto por el seguro social, mientras que el empleador asume el 25% restante. En el sector público, conforme a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), se mantiene el 100% de remuneración durante todo el período. En caso de parto múltiple se conceden 10 días adicionales, y si el bebé presenta discapacidad, se añaden 25 días más.

En cuanto a la licencia de paternidad, la normativa ecuatoriana contempla 15 días remunerados tras el nacimiento, y puede extenderse hasta 25 días si el recién nacido requiere cuidados especiales. Esta medida aplica tanto al sector público como al privado. En cuanto a la licencia de lactancia, se otorgan 2 horas diarias remuneradas durante 15 meses, posterior a la finalización de la licencia de maternidad (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010-2021).

Este derecho puede ser transferido al padre en caso de imposibilidad de la madre, y aplica también para madres y padres adoptivos, quienes reciben una licencia remunerada de 30 días a partir del momento en que el menor sale de la institución de acogida. Asimismo, se garantiza el derecho a la lactancia por 15 meses desde las 12 semanas posteriores a la fecha estimada de nacimiento (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010-2021). Sin embargo, pese a este marco legal progresivo, no existen datos oficiales desagregados por sexo que permitan conocer cuántas personas se han acogido a estas licencias en la práctica.

La figura 9 muestra que, durante el período 2022-2024, el empleo no remunerado en el cantón Cuenca muestra una marcada brecha de género. En 2022, el 31,2% de las mujeres participaban en trabajos no remunerados, frente al 16,4% de los hombres. En 2023, aunque hubo una ligera reducción, la diferencia persiste: 29,8% para mujeres y 15,1% para hombres. Para 2024, los niveles se mantuvieron similares, con 30,5% en mujeres y 15,8% en hombres. Esta tendencia refleja una distribución desigual de las tareas no remuneradas, donde las mujeres continúan asumiendo la mayor parte, lo que evidencia la necesidad de políticas públicas de corresponsabilidad social del cuidado.

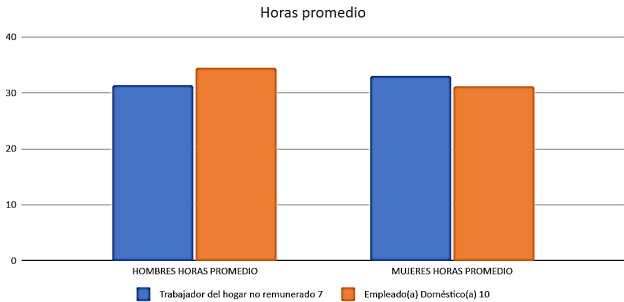
Figura 10. Tasa de empleo no remunerado en el cantón Cuenca, periodo 2022-2024.



Nota. La figura muestra la evolución del empleo no remunerado en Cuenca entre 2022 y 2024, evidenciando brechas de género persistentes, con mayor participación femenina. Elaborada a partir de las bases de datos del INEC (2022-2024).

La figura 11 refleja que, durante el periodo 2022-2024 en el cantón Cuenca, la tasa de empleo no remunerado de las mujeres excede ampliamente a la de los hombres, evidenciando una carga desproporcionada de tareas domésticas y de cuidado sobre la población femenina. Esta situación responde tanto a factores culturales arraigados como a la ausencia de políticas públicas que reconozcan y compensen el trabajo no pagado (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2017).

Figura 11. Horas promedio de trabajo doméstico remunerado y no remunerado por sexo



Nota. La figura presenta las horas promedio semanales dedicadas por hombres y mujeres al trabajo doméstico, diferenciando entre empleo no remunerado y trabajo doméstico remunerado. Elaborada a partir de la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), 2024.

6.6.2.3.3 Líneas de acción de la política 3

- 3.1. Promover campañas que visibilicen el aporte del trabajo de cuidado en la economía familiar y local.
- 3.2. Fomentar la corresponsabilidad familiar en las tareas de cuidado mediante estrategias que promuevan una distribución equitativa entre todos los miembros del hogar.
- 3.3. Fortalecer el sistema territorial de cuidados mediante la implementación y supervisión efectiva del cumplimiento de la normativa vigente, en aspectos como afiliación al IESS, licencias parentales, lactarios institucionales, y permisos de maternidad y paternidad.
- 3.4. Garantizar la transparencia y eficacia en los procesos de seguimiento y control del cumplimiento normativo relacionado con los cuidados, el empleo digno y libre de violencia, y otras disposiciones vinculadas.
- 3.5. Incentivar la organización de mujeres trabajadoras, particularmente de las mujeres vendedoras ambulantes, para el impulso a sus derechos laborales.

6.6.2.3.4 Actores responsables para la concreción de la política 3

- Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (MMDDHH)
- Ministerio del Trabajo (MDT)
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- Ministerio de Educación (MINEDUC)
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca (GADM-Cuenca)
- Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Azuay (GADP)
- Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales (GADP)
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS)
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS)
- Federación de Artesanos del Azuay
- Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)
- Empresa de Desarrollo Económico de Cuenca (EDEC EP)
- Ministerio de Salud Pública (MSP)
- Organizaciones no gubernamentales (ONG)
- Consejo Cantonal de Protección de Derechos (CCPD)
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC)

6.6.2.3.5 Metas de la política 3

Meta Estratégica	Línea base (2024)	Meta 2034
Reducir la concentración femenina en trabajo doméstico no remunerado	7,82% de mujeres de la PEA ocupadas	≤5% mediante acceso a empleo remunerado
Reducir la brecha de género por pobreza de tiempo de las mujeres	24,17% mujeres - 16,07% hombres (brecha 8,10%)	Brecha <5% gracias a políticas de corresponsabilidad y acceso a cuidados

Disminuir el número de mujeres que no buscan empleo por restricciones familiares	0,05% de mujeres	0,00% mediante sensibilización, educación y medidas contra la violencia económica
Reducir la brecha de género por pobreza de tiempo de las mujeres	Desempleo por falta de tiempo entre hombres (16,07%) y mujeres (24,17%): brecha: 8,10%	Reducir la brecha a <5% de desempleo por falta de tiempo mediante acceso a cuidados
Aumentar campañas institucionales que visibilizan el trabajo de cuidados	0 campañas específicas anuales	≥5 campañas anuales en medios comunitarios y educativos
Fortalecer la corresponsabilidad en el cuidado a través de políticas laborales inclusivas.	15 días de licencia parental compartida.	Socialización, implementación y seguimiento del cumplimiento de la normativa de licencias parentales compartidas.
Disminuir el número de mujeres que no buscan empleo por restricciones familiares	El 0,05% de las mujeres en inactividad laboral debido a que su cónyuge o familia no le permite trabajar	Reducir al 0,00% la inactividad laboral debido a que su cónyuge o familia no lo permite trabajar mediante procesos de sensibilización, formación y medidas contra violencia la económica.

6.6.2.3.6 Matriz estratégica de política de igualdad para el reconocimiento y la redistribución del trabajo de cuidados

Enfoque	Territorial (Descentralización y participación local reconociendo desigualdad territorial para la igualdad). Interseccionalidad (reconoce que múltiples factores de discriminación). Sostenibilidad y Medio Ambiente (Desarrollo sostenible, acceso equitativo a recursos sostenibles y liderazgo). Intergeneracional (políticas inclusivas para mujeres de todas las edades). Intercultural (Fortalecer participación de mujeres indígenas y rurales en la gestión territorial de servicios)			
Objetivo de igualdad	2. Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca			
Políticas 3	Reconocer y visibilizar el trabajo de cuidados y promover la responsabilidad compartida entre Estado, Sociedad y Familia			
Líneas de acción:				
3.1. Promover campañas que visibilicen el aporte del trabajo de cuidado en la economía familiar y local.				
3.2. Fomentar la corresponsabilidad familiar en las tareas de cuidado mediante estrategias que promuevan una distribución equitativa entre todos los miembros del hogar.				
3.3. Fortalecer el sistema territorial de cuidados mediante la implementación y supervisión efectiva del cumplimiento de la normativa vigente, en aspectos como afiliación al IESS, licencias parentales, lactarios institucionales, y permisos de maternidad y paternidad.				
3.4. Garantizar la transparencia y eficacia en los procesos de seguimiento y control del cumplimiento normativo relacionado con los cuidados, el empleo digno y libre de violencia, y otras disposiciones vinculadas.				
3.5. Incentivar la organización de mujeres trabajadoras, particularmente de las mujeres y mujeres vendedoras ambulantes, para el impulso a sus derechos laborales.				
Meta estratégica	Línea base	Meta 2034*	Responsables del cumplimiento	
Reducir la concentración femenina en trabajo doméstico no remunerado	7,82% de mujeres de la PEA ocupadas	≤5% mediante acceso a empleo remunerado	Rectoras:	MMDDHH, MDT
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales, IEPS EDEC ED
			Complementarias:	SECAP, ACADEMIA Federación de Artesanos del Azuay

Reducir la brecha de género por pobreza de tiempo de las mujeres	Desempleo por falta de tiempo entre hombres (16,07%) y mujeres (24,17%); brecha: 8,10%	Reducir la brecha a <5% de desempleo por falta de tiempo mediante acceso a cuidados	Rectoras:	MMDDHH, MIES, MSP
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales
			Complementarias:	ONG
Disminuir el número de mujeres que no buscan empleo por restricciones familiares	El 0,05% de mujeres en inactividad laboral debido a que su cónyuge o familia no lo permite trabajar	Reducir al 0,00% la inactividad laboral debido a que su cónyuge o familia no lo permite trabajar mediante procesos de sensibilización, formación y medidas contra violencia económica	Rectoras:	MMDDHH, MIES, Academia
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales
			Complementarias:	CCPD, ONG
Aumentar la tasa de participación masculina en trabajo del hogar no remunerado	El 3,72% de la Población Económicamente Activa (PEA) masculina se dedica al trabajo del hogar no remunerado.	Incrementar al 6,5% la participación de la PEA masculina en el trabajo del hogar no remunerado mediante campañas de paternidad activa, corresponsabilidad y formación en cuidados.	Rectoras:	MMDDHH, MDT
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales
			Complementarias:	CCPD, ONG
Aumentar campañas institucionales que visibilizan el trabajo de cuidados	No se identifican campañas institucionales que visibilicen el trabajo de cuidados	Realizar al menos una campaña anual que visibilice el trabajo de cuidados en medios comunitarios y espacios institucionales del cantón Cuenca.	Rectoras:	MMDDHH, MIES, MINEDUC
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales, EDEC EP, IEPS, CCPD
			Complementarias:	Academia, ONG
Fortalecer la corresponsabilidad en el cuidado a través de políticas laborales inclusivas.	15 días de licencia parental compartida.	Socialización y seguimiento del cumplimiento de la normativa de licencias parentales compartidas.	Rectoras:	MDT, MMDDHH, IEISS, MINEDUC
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales, CCPD
			Complementarias:	ONG, Academia
Monitoreo del cumplimiento de la normativa que aporte al reconocimiento del trabajo de cuidados.	No se identifican campañas institucionales que visibilicen el trabajo de cuidados	Realizar al menos una campaña anual que visibilice el trabajo de cuidados en medios comunitarios y espacios institucionales del cantón Cuenca.	Rectoras:	INEC, MMDDHH, MDT, MINEDUC
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales, CCPD, MIES
			Complementarias:	Academia

6.6.2.4 POLÍTICA DE IGUALDAD 4: Contribuir a que el cantón Cuenca sea un territorio seguro y libre de violencia de género.

Objetivo 2

Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca.

6.6.2.4.1 Fundamento teórico

La violencia contra las mujeres es una expresión directa de las desigualdades estructurales de poder entre hombres y mujeres, que se ejerce únicamente por el hecho de ser mujer

(Cazares et al., 2023). Esta violencia puede manifestarse de forma física, psicológica, sexual, económica o simbólica, y tiene como objetivo controlar y someter a las mujeres (Silva et al., 2019). Es considerada una de las violaciones más extendidas de los derechos humanos, con impactos profundos en la salud física, emocional y social de las mujeres (ONU Mujeres, 2024). Se basa en normas culturales patriarcales que dictan cómo debe ser una mujer, castigando a quienes se apartan de esos mandatos.

La Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (2018) la define como toda conducta que cause daño por razones de género. De manera complementaria, la CEDAW (2017), en su Recomendación No. 35, subraya que esta violencia tiene causas sociales profundas y que perpetúa la subordinación femenina, por lo que requiere respuestas integrales.

Desde esta perspectiva, Lagarde (2012) afirma que la violencia de género no es un hecho aislado, sino una manifestación de relaciones de poder que subordinan a las mujeres en todos los ámbitos de la vida. Además, Lagarde y de los Ríos (2005) destacan que el territorio también reproduce desigualdades, por lo que es esencial garantizar espacios seguros que respeten derechos como la movilidad, el acceso a servicios y la justicia sin revictimización. En la misma línea, Segato (2016) plantea que la violencia contra las mujeres es una estrategia de control social sostenida por la cultura patriarcal, y que erradicarla requiere una transformación cultural profunda.

Para avanzar hacia soluciones sostenibles, es imprescindible adoptar un enfoque interseccional que considere cómo factores como la clase social, etnia o edad agravan la violencia que viven muchas mujeres. También es clave implementar políticas públicas de prevención, protección y reparación, y fomentar el empoderamiento comunitario. Finalmente, como sostiene Natalia Quiroga Díaz (2021), es fundamental promover la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones sobre sus territorios para construir espacios seguros, justos y democráticos.

6.6.2.4.2 Diagnóstico

Los datos presentados en este apartado están en coherencia con la problemática estructural que motiva tanto el III Plan de Erradicación de la Violencia de Género en el cantón Cuenca como el Plan de Seguridad del cantón, este diagnóstico se sustenta en la identificación de las diversas formas de violencia que afectan de manera prioritaria a mujeres, niñas, niños y poblaciones en situación de vulnerabilidad. Ambos planes reconocen que estas violencias se originan y reproducen en contextos marcados por profundas desigualdades sociales, discriminación estructural y relaciones de poder desiguales basadas en el género.

Según la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres-ENVIGMU (2019), la violencia de género en la provincia del Azuay alcanza niveles significativos, con un 79,2% de mujeres que han experimentado algún tipo de violencia a lo largo de su vida, lo que representa un aumento de más de 10 puntos porcentuales en relación con los datos correspondientes a la encuesta del año 2011. La forma más prevalente es la violencia psicológica (70%), seguida por la sexual (42,2%) y la física (39,8%). Un dato especialmente preocupante es la violencia gineco-obstétrica, que afecta al 59,6% de las mujeres atendidas en servicios de salud. El ámbito social es el más hostil, donde el 40,2% ha sufrido violencia, y casi el 30% ha sido víctima de agresiones sexuales.

Tabla 22. Violencia de género contra las mujeres en Azuay. Año 2019

Indicador	Encuesta 2011	Encuesta 2019				
			Social	Familiar	Educativo	Laboral
Porcentaje de mujeres que han vivido algún tipo de violencia de género a lo largo de su vida	68,80%	79,20%	40,20%	28,30%	27,70%	25,30%
Tipo de violencia que han vivido las mujeres: Física		39,80%	4,60%	13,90%	9,30%	0,60%
Tipo de violencia que han vivido las mujeres: Sexual		42,20%	29,90%	4,40%	9,60%	8,90%
Tipo de violencia que han vivido las mujeres: Psicológica		70%	21,80%	16,10%	22,20%	20,50%
Tipo de violencia que han vivido las mujeres: Económica y patrimonial		23,20%		5,20%		
Tipo de violencia que han vivido las mujeres: Gineco-obstétrica		59,60%				

Nota. La tabla muestra datos sobre la violencia que experimentan las mujeres de la provincia de Azuay, según tipo de violencia y ámbito. Elaborada a partir de los datos del INEC (2019).

Dado que la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU, 2019) constituye una fuente oficial y ampliamente reconocida a nivel nacional. Sin embargo, su diseño metodológico fue elaborado para producir resultados representativos a nivel nacional, por regiones, y por área urbana y rural, pero no contempla representatividad estadística a nivel cantonal (INEC, 2020, p. 45). Por consiguiente, el presente diagnóstico se complementa con datos administrativos y registros territoriales disponibles, con el fin de construir un análisis más contextualizado y coherente con la realidad local.

Según el boletín “Cuenca en Cifras 2019” elaborado por el Consejo de Seguridad Ciudadana del cantón Cuenca, la violencia de género constituye una problemática persistente en el territorio. Entre 2017 y 2019, el 87% de las víctimas de violencia intrafamiliar fueron mujeres, lo que evidencia una clara orientación de género en este tipo de agresiones. Asimismo, se reporta un aumento del 61% en los delitos sexuales cometidos por amigos/as y desconocidos, siendo las mujeres jóvenes, particularmente entre los 23 y 32 años, las más afectadas (Consejo de Seguridad Ciudadana, 2019).

Según datos del Ministerio de salud (2024) en el cantón Cuenca, según estos registros administrativos, se identificaron un total de 1.010 personas víctimas de violencia. De ellas, 455 personas fueron víctimas de violencia sexual, 239 personas de violencia psicológica, 74 personas de violencia física, y 242 personas registraron combinaciones múltiples de violencia (por ejemplo, física con psicológica o sexual). La alta incidencia de la violencia sexual y las formas combinadas evidencia la complejidad y persistencia de las violencias basadas en género que enfrentan distintos grupos poblacionales en el territorio.

Según el Informe de Gestión del Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos (SPAVT-Azuay), durante el año 2023 se registraron 78 personas ingresadas, de las cuales el 75,6% fueron mujeres (16 niñas, 15 adolescentes y 29 adultas), evidenciando una marcada sobrerepresentación femenina como víctimas (SPAVT, 2023). Esta tendencia confirma patrones estructurales de violencia de género desde edades tempranas. Las mujeres adultas representaron el 37,2% del total, lo que sugiere mayor exposición a violencias físicas, psicológicas o sexuales en entornos cercanos.

Por otra parte, según el INEC (2023), las principales causas de defunción por sexo muestran diferencias notables. Al respecto, en mujeres, predominan las enfermedades crónicas no transmisibles como el infarto agudo de miocardio (7,70%), enfermedad cardíaca hipertensiva (3,91%) y cáncer de estómago y mama. En contraste, los hombres presentan mayor mortalidad por causas externas: agresiones con armas (8,28%), accidentes de tránsito (5,32%) y suicidio (1,25%), además del infarto (14,13%). Mientras las mujeres mueren más por afecciones de salud física acumuladas, los hombres enfrentan mayor riesgo de muertes violentas o súbitas.

El análisis comparativo de los egresos hospitalarios por sexo revela marcadas diferencias en causas de atención médica entre mujeres y hombres. En el caso femenino (42.406 egresos), predominan causas vinculadas a la salud sexual y reproductiva, como partos únicos por cesárea (2.023 egresos), partos espontáneos (1.157) y complicaciones maternas (leiomioma del útero: 1.043; anomalías del trabajo de parto: 667). También se reportan altas cifras de colestiasis (2.017) y tumores malignos de mama (889). En contraste, los hombres (28.585 egresos) presentan un perfil centrado en condiciones respiratorias (neumonía: 1.124), digestivas y urológicas (cálculo renal: 408) y lesiones traumáticas como fracturas y traumatismos craneales. Resalta la hiperplasia prostática (1.029), inexistente en mujeres (INEC, 2023).

Según datos del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (2025), entre 2014 y enero de 2025, la provincia del Azuay ha registrado un total de 36 víctimas de femicidio, lo que representa el 4,43% del total nacional. La tasa de femicidio ha mostrado fluctuaciones preocupantes: en 2018 y 2020 fue de 0,94 y 0,92 respectivamente, mientras que en 2019 alcanzó el punto más bajo con 0,23 por cada 100.000 mujeres. Sin embargo, en 2022 se reportaron 6 casos, alcanzando la tasa más alta del período con 1,38, superando el promedio nacional de 0,99 para ese año. En 2023 y 2024, se notificaron 2 casos por año, manteniéndose una tasa de 0,46. Aunque no se han registrado casos en 2025 hasta la fecha de corte (26 de enero), la tendencia evidencia una persistencia preocupante de violencia letal contra las mujeres.

Tabla 23. Femicidios en la provincia del Azuay por año y tasa por 100.000 mujeres, 2014-2025

Año	N.º de casos	Tasa por 100.000 mujeres
2014	4	0.97
2015	2	0.48
2016	4	0.96
2017	2	0.48
2018	4	0.94
2019	1	0.23
2020	4	0.92
2021	5	1.15
2022	6	1.38
2023	2	0.46
2024	2	0.46
2025*	0	0.0

Nota. La tabla muestra el número de casos de femicidio y la tasa por cada 100.000 mujeres en la provincia del Azuay, entre 2014 y 2025*. El año 2025* representa información parcial hasta el 26 de enero. Fuente: Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (2025).

6.6.2.4.3 Líneas de acción de la política 4

- 4.1. Implementar el III Plan de erradicación de violencia de género en el cantón Cuenca.
- 4.2. Seguimiento, monitoreo y evaluación del III Plan de erradicación de violencia de género en el cantón Cuenca.
- 4.3. Implementar las acciones establecidas en el Plan de Seguridad del cantón para fortalecer la seguridad especializada y territorial, con énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y poblaciones en situación de vulnerabilidad.

6.6.2.4.4 Actores responsables de la concreción de la política 4

- Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (MMDDHH)
- Ministerio del Interior
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG)
- Fiscalía General del Estado
- Consejo de la Judicatura
- Defensoría del Pueblo
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- Ministerio de Salud Pública (MSP)
- Policía Nacional del Ecuador
- Servicio integrado de seguridad ECU 911
- GAD Municipal de Cuenca (GADM-Cuenca)
- Consejo Cantonal de Protección de Derechos
- GAD Provincial del Azuay
- GAD Parroquiales del cantón Cuenca
- Consejo Cantonal de Seguridad
- Empresa de Desarrollo Económico de Cuenca (EDEC EP)
- EMAC EP, EMOV EP, ETAPA EP, EMUVI EP
- Fundación Iluminar, Fundación El Barranco
- Defensoría Pública
- Guardia Ciudadana de Cuenca
- Academia
- Consejos de Igualdad Intergeneracional, Discapacidad, Movilidad Humana, Pueblos y Nacionalidades (CNII, CONADIS, CNIMH, CNIPN)

6.6.2.4.5 Metas de la política 4

Meta Estratégica	Línea base (2024)	Meta 2034
Implementar el III Plan de erradicación de violencia de género en el cantón Cuenca.	Plan aprobado e iniciado.	El cumplimiento de al menos 85% de acciones propuestas.
Seguimiento, monitoreo y evaluación del III Plan de erradicación de violencia de género en el cantón Cuenca.	Sistema de seguimiento en fase de diseño. No existen reportes integrales anuales.	Sistema de monitoreo consolidado y activo, con informes anuales publicados y 90% de indicadores con seguimiento continuo.
Implementar las acciones del Plan de Seguridad del cantón con énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y poblaciones en situación de vulnerabilidad.	Plan aprobado e iniciado en 2022.	El cumplimiento de al menos 85% de acciones propuestas.

6.6.2.4.6 Matriz estratégica de política de igualdad para la construcción de territorios seguros y libres de violencia de género

Enfoque	Territorial (Descentralización y participación local reconociendo desigualdad territorial para la igualdad). Interseccionalidad (reconoce que múltiples factores de discriminación). Sostenibilidad y Medio Ambiente (Desarrollo sostenible, acceso equitativo a recursos sostenibles y liderazgo). Intergeneracional (políticas inclusivas para mujeres de todas las edades). Intercultural (Fortalecer participación de mujeres indígenas y rurales en la gestión territorial de servicios)			
Objetivo de igualdad	2. Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca.			
Políticas 4	Contribuir a que el cantón Cuenca sea un territorio seguro y libre de violencia de género.			
Líneas de acción:				
4.1. Implementar el III Plan de erradicación de violencia de género en el cantón Cuenca.				
4.2. Seguimiento, monitoreo y evaluación del III Plan de erradicación de violencia de género en el cantón Cuenca.				
4.3. Implementar las acciones establecidas en el Plan de Seguridad del cantón para fortalecer la seguridad especializada y territorial, con énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y poblaciones en situación de vulnerabilidad.				
Meta estratégica	Línea base	Meta 2034*	Responsables del cumplimiento	
Implementar el III Plan de erradicación de violencia de género en el cantón Cuenca	Plan aprobado e iniciado	El cumplimiento de al menos 85% de acciones propuestas.	Rectoras:	MMDDHH, Ministerio del Interior, CNIG, Fiscalía Consejo de la Judicatura Defensoría del Pueblo Defensoría Pública
			Concurrente:	MIES, MSP, Policía Nacional ECU 911, GAD provincial, municipal y parroquiales CCPD, Consejo Cantonal de Seguridad
			Complementarias:	Corporación Municipal, Fundaciones Iluminar y El Barranco, Guardia Ciudadana Academia, Consejos de Igualdad
Seguimiento, monitoreo y evaluación del III Plan de erradicación de violencia de género en el cantón Cuenca.	Sistema de seguimiento en fase de diseño. No existen reportes integrales anuales.	Sistema de monitoreo consolidado y activo, con informes anuales publicados y 90% de indicadores con seguimiento continuo.	Rectoras:	MMDDHH, CNIG
			Concurrente:	GAD provincial, municipal y parroquiales, CCPD Consejo de la Judicatura, Defensoría del Pueblo
			Complementarias:	Academia, ONG, Consejos de Igualdad, CCPD
Implementar las acciones del Plan de Seguridad del cantón con énfasis en la protección de mujeres, niñas, niños y poblaciones en situación de vulnerabilidad.	Plan aprobado e iniciado	El cumplimiento de al menos 85% de acciones propuestas.	Rectoras:	Ministerio del Interior, MMDDHH, Fiscalía, CNIG
			Concurrente:	Policía Nacional, ECU 911, GAD provincial, municipal y parroquiales, CCPD, Consejo Cantonal de Seguridad, MIES, MSP
			Complementarias:	Guardia Ciudadana, Corporación Municipal, ONG, Academia, Consejos de Igualdad

6.6.2.5 POLÍTICA DE LA IGUALDAD 5: Prevenir y gestionar los riesgos territoriales desde un enfoque de equidad y cuidado, priorizando a las poblaciones más vulnerables, garantizando una infraestructura resiliente que proteja la vida y los medios de subsistencia.

Objetivo 1	Construir un territorio sostenible y resiliente, que visibilice los desafíos que enfrentan las mujeres, especialmente las mujeres rurales y en condición de vulnerabilidad.	Objetivo 2	Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca.
-------------------	---	-------------------	--

6.6.2.5.1 Fundamento teórico

La gestión del riesgo territorial ha evolucionado hacia enfoques integrales que articulan la reducción de vulnerabilidades estructurales con la construcción de resiliencia social, ecológica e institucional. En esta perspectiva, el enfoque de equidad y cuidado se consolida como un paradigma emergente, reconociendo que las condiciones de exposición y vulnerabilidad no son neutras, sino que se estructuran a partir de desigualdades sociales, de género, territoriales y económicas (IPCC, 2014; UNISDR, 2015).

Prevenir y gestionar los riesgos territoriales desde una perspectiva de equidad y cuidado implica comprender que los impactos del cambio climático se agravan en contextos de desigualdad de género, pobreza y responsabilidades de cuidado no remunerado. Xiomara Acevedo, activista colombiana, enfatiza que el liderazgo de las mujeres en justicia climática fortalece la resiliencia comunitaria y visibiliza las desigualdades ambientales, proponiendo modelos participativos que integren las voces de poblaciones rurales y vulnerables (Acevedo, 2021).

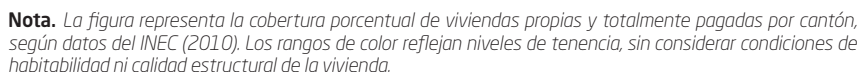
Por su parte, Ruiz Rivera (2025) señala la importancia de vincular la gestión del riesgo con el ordenamiento territorial y la cartografía participativa, reconociendo específicamente las condiciones de vulnerabilidad diferencial por género y territorio. Estas autoras sostienen que la infraestructura resiliente no solamente requiere estructura física, sino también sistemas de cuidado inclusivos: refugios que consideren accesibilidad para personas cuidadoras, rutas de evacuación seguras para niñas y adultos mayores, y redes comunitarias con perspectiva de equidad.

Además, la publicación de ONU-Mujeres para América Latina y el Caribe destaca que la participación y liderazgo femenino son esenciales en la construcción de resiliencia al riesgo, fortaleciendo capacidades locales y fomentando la corresponsabilidad intergeneracional. Estos enfoques convergen en una visión integral: Crear territorios seguros exige no solo infraestructura física resistente, sino también la inclusión activa de las mujeres en la toma de decisiones, protocolos sensibles a género y territorio, y la articulación de cuidados como componente central de cualquier estrategia de reducción del riesgo.

6.6.2.5.2 Diagnóstico

El análisis de condiciones estructurales en la provincia del Azuay revela brechas significativas en materia de corresponsabilidad social del cuidado, acceso equitativo a servicios, y vulnerabilidad territorial frente a riesgos socioambientales. En cuanto a

Figura 12. Mapa de cobertura de tenencia de vivienda propia y totalmente pagada



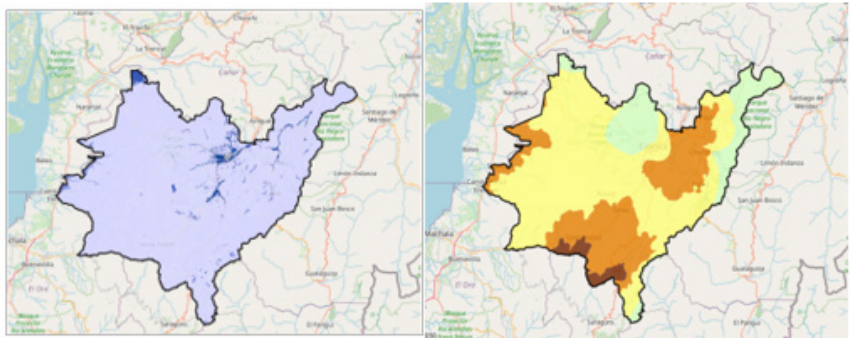
En el eje de riesgos territoriales, los reportes del IERSE (2023) identifican altos niveles de susceptibilidad a incendios forestales, inundaciones y sequías en cantones como Nabón, Sísig, Santa Isabel y Sevilla de Oro (Véase figura 13).

Figura 13. Reporte de Incendios Forestales 2023



El 65,3% del territorio de Azuay presenta niveles de susceptibilidad media a alta frente a inundaciones, con concentración en los cantones de Cuenca, Gualaceo, Paute y Santa Isabel. Las cuencas del Tomebamba y Santa Bárbara registran mayor exposición, producto de la urbanización, la presión sobre ecosistemas ribereños y la topografía. En paralelo, el 48% del territorio provincial enfrenta riesgo medio-alto de sequías, con mayor incidencia en el sur, particularmente en Santa Isabel, Nabón y Oña. Estas zonas experimentan estrés hídrico recurrente que compromete medios de vida rurales y la seguridad alimentaria.

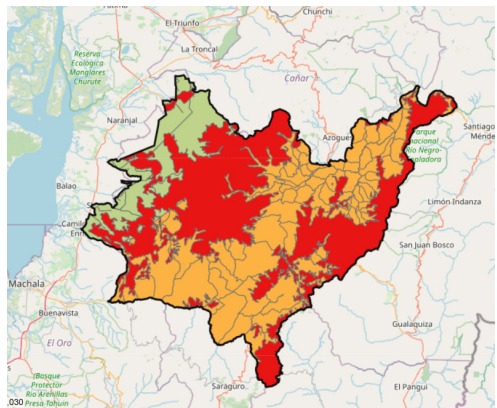
Figura 14. Áreas con susceptibilidad a inundaciones y sequías en la provincia del Azuay, 2023.



Nota. Datos geoespaciales procesados por el IERSE (2023), con base en mapas de cobertura hídrica, pendientes y eventos históricos.

La mayor parte del territorio del Azuay, especialmente los cantones de Cuenca, Paute, Gualaceo, Nabón y Santa Isabel, presenta susceptibilidad sísmica alta a muy alta, cubriendo aproximadamente el 65% del área provincial. Esta condición se relaciona con la ubicación sobre fallas geológicas activas, demandando planificación urbana y normas de construcción sísmico-resilientes.

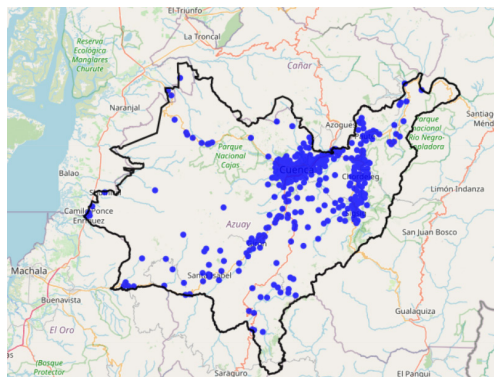
Figura 15. Mapa de susceptibilidad sísmica en la provincia del Azuay, 2025



Nota. Elaboración: Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador (IERSE), 2025. Clasificación basada en fallas geológicas, actividad tectónica, histórica y vulnerabilidad del suelo urbano y rural.

Durante el periodo 2018-2023 se registraron más de 300 inspecciones técnicas en Azuay. La mayor concentración se observa en Cuenca, Santa Isabel, Nabón y Gualaceo, evidenciando alta recurrencia de eventos adversos como deslizamientos e inundaciones. Esta distribución refleja territorios con vulnerabilidades estructurales y requiere planes preventivos diferenciados por nivel de exposición y población afectada.

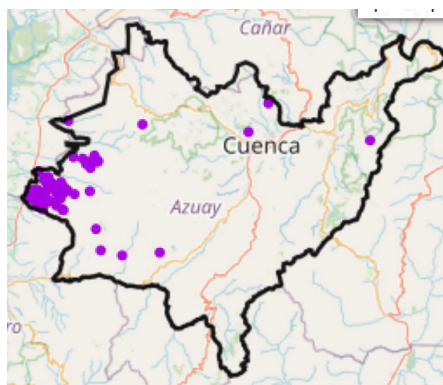
Figura 16. Mapa de inspecciones técnicas del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias en la provincia del Azuay, 2018-2023



Nota. El mapa representa inspecciones oficiales realizadas para evaluar daños por eventos naturales e incidentes antrópicos, dirigidas a determinar acciones correctivas o preventivas en infraestructura, vivienda y servicios. Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), 2023.

La contaminación minera se concentra en el suroeste del Azuay, especialmente en los cantones de Ponce Enríquez, Santa Isabel y Nabón. Se identifican más de 20 focos activos relacionados con actividades extractivas metálicas, afectando ecosistemas y fuentes hídricas. Esta situación demanda monitoreo ambiental riguroso y políticas de remediación territorial urgente.

Figura 17. Mapa de zonas con contaminación minera en la provincia del Azuay, 2025



Nota. El mapa se basa en reportes de presencia de pasivos ambientales mineros, superposición con zonas de extracción y análisis de riesgo sobre cuencas hídricas y territorios rurales (2025).

Azuay cuenta con una amplia red de establecimientos de salud, con mayor concentración en Cuenca, Gualaceo, Paute y zonas del oriente. Predominan los centros de salud tipo A y B, mientras que los hospitales generales y especializados son escasos y se ubican principalmente en áreas urbanas. Persisten vacíos en zonas rurales remotas.

Por otra parte, en el año 2021, el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Cuenca atendió un total de 12.813 emergencias, lo que representa un promedio de 35 eventos diarios. Para cumplir con esta labor, la institución contó con 338 bomberos operativos, distribuidos entre 9 estaciones activas en zonas urbanas y rurales del Cantón.

Además, ejecutó 7.507 inspecciones técnicas y desarrolló 1.393 actividades de prevención entre capacitaciones, simulacros y charlas comunitarias. La cobertura fue posible gracias al trabajo de 292 bomberos voluntarios y 46 profesionales, reflejando un modelo de gestión basado en la corresponsabilidad y el fortalecimiento institucional. Estas cifras posicionan al Cuerpo de Bomberos como un actor estratégico en la gestión de riesgos, la seguridad ciudadana y la resiliencia territorial en Cuenca (Benemérito Cuerpo de Bomberos de Cuenca, 2021).

6.6.2.5.3 Líneas de acción de la política 5

- 5.1.** Socializar e implementar protocolos de gestión de riesgos diferenciados por género, edad y condición, asegurando el acceso de mujeres cuidadoras, niñez, personas adultas mayores, con discapacidad, en condiciones de movilidad humana y enfermedades catastróficas, a refugios seguros, rutas de evacuación y atención posdesastre.
- 5.2.** Establecer mecanismos de asignación de recursos económicos y asistencia integral para familias afectadas por eventos de riesgo, priorizando hogares en situación de vulnerabilidad, con enfoque de equidad territorial y corresponsabilidad institucional.
- 5.3.** Impulsar procesos de articulación y gestión regional para la adaptación al cambio climático, con enfoque multisectorial, multiactor y multinivel.
- 5.4.** Promover la corresponsabilidad ciudadana en la gestión de riesgos y en el uso eficiente de los recursos naturales mediante programas permanentes de educación ambiental y energías sostenibles en espacios comunitarios y centros educativos del cantón.

6.6.2.5.4 Actores responsables de la concreción de la política 5

- Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGRE)
- Ministerio de Salud Pública (MSP)
- Ministerio de Educación (MINEDUC)
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI)
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca (GADM-Cuenca)
- Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Azuay (GADP)
- Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales (GADP)
- ECU 911 – Coordinación Zonal 6
- Academia
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG)

- Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNIJ)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH)
- Cruz Roja Ecuatoriana – Junta Provincial del Azuay

6.6.2.5.5 Metas de la política 5

Meta Estratégica	Línea base (2024)	Meta 2034
Reducir la exposición de población vulnerable a riesgos socioambientales en zonas de alta susceptibilidad.	65,3% del territorio con riesgo medio-alto de inundaciones; 48% con riesgo medio-alto de sequía.	Reducción del 25% del área de alta exposición mediante infraestructura resiliente, alertas comunitarias y restauración ecosistémica.
Implementar protocolos de gestión de riesgos con enfoque de cuidado y género.	Ausencia de protocolos diferenciados aplicados territorialmente.	Protocolos adaptados y aplicados a las parroquias con énfasis a los que tienen mayor vulnerabilidad de riesgos.
Aumentar la cobertura de refugios seguros con accesibilidad universal en el cantón Cuenca.	Infraestructura de refugios limitada y sin adaptaciones específicas.	100% de refugios implementados con accesibilidad para personas con discapacidad, niñez y adultos mayores.
Incrementar la capacitación comunitaria en gestión de riesgos con enfoque diferencial.	Baja cobertura de programas formativos comunitarios.	Cobertura del 80% de comunidades con al menos un programa de formación en gestión de riesgos con enfoque diferencial.
Reducir el tiempo de respuesta ante emergencias en zonas rurales de alta vulnerabilidad.	Tiempo de respuesta promedio >6 horas en zonas rurales de alta exposición.	Reducción del tiempo de respuesta a <3 horas en zonas rurales de alta vulnerabilidad.
Fortalecer la capacidad operativa y preventiva del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Cuenca, incrementando estaciones, personal y acciones de prevención para garantizar atención oportuna y ampliar la cobertura en zonas rurales y urbanas.	9 estaciones activas, 338 bomberos (292 voluntarios y 46 profesionales), 12.813 emergencias atendidas, 7.507 inspecciones técnicas, 1.393 actividades de prevención.	Incrementar al menos 3 estaciones activas, con prioridad en zonas rurales y al menos 2.000 actividades de prevención al año.

6.6.2.5.6 Matriz estratégica de política de igualdad para la gestión territorial de riesgos

Enfoque	Territorial (Descentralización y participación local reconociendo desigualdad territorial para la igualdad). Interseccionalidad (reconoce que múltiples factores de discriminación). Sostenibilidad y Medio Ambiente (Desarrollo sostenible, acceso equitativo a recursos sostenibles y liderazgo). Intergeneracional (políticas inclusivas para mujeres de todas las edades). Intercultural (Fortalecer participación de mujeres indígenas y rurales en la gestión territorial de servicios)	
Objetivo de igualdad	1. Construir un territorio sostenible y resiliente, que visibilice los desafíos que enfrentan las mujeres, especialmente las mujeres rurales y en condición de vulnerabilidad.	2. Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca.
Políticas 5	Prevenir y gestionar los riesgos territoriales desde un enfoque de equidad y cuidado, priorizando a las poblaciones más vulnerables, garantizando una infraestructura resiliente que proteja la vida y los medios de subsistencia.	

Líneas de acción:

5.1. Socializar e implementar protocolos de gestión de riesgos diferenciados por género, edad y condición, asegurando el acceso de mujeres cuidadoras, niñez, personas adultas mayores, con discapacidad, en condiciones de movilidad humana y enfermedades catastróficas, a refugios seguros, rutas de evacuación y atención posdesastre.

5.2. Establecer mecanismos de asignación de recursos económicos y asistencia integral para familias afectadas por eventos de riesgo, priorizando hogares en situación de vulnerabilidad, con enfoque de equidad territorial y corresponsabilidad institucional.

5.3. Impulsar procesos de articulación y gestión regional para la adaptación al cambio climático, con enfoque multisectorial, multiactor y multinivel.

5.4. Promover la corresponsabilidad ciudadana en la gestión de riesgos y en el uso eficiente de los recursos naturales mediante programas permanentes de educación ambiental y energías sostenibles en espacios comunitarios y centros educativos del cantón.

Meta estratégica	Línea base	Meta 2034*	Responsables del cumplimiento	
Reducir la exposición de población vulnerable a riesgos socioambientales en zonas de alta susceptibilidad.	65,3% del territorio con riesgo medio-alto de inundaciones; 48% con riesgo medio-alto de sequía.	Reducción del 25% del área de alta exposición mediante infraestructura resiliente, alertas comunitarias y restauración ecosistémica.	Rectoras:	SNGRE, MMDDHH
			Concurrente:	MIDIVI, MIES, GAD provincial, cantonal y parroquial
			Complementarias:	CNIG, CNIPN, CNIMH, CONADIS, CNII, Academia, Cruz Roja
Implementar protocolos de gestión de riesgos con enfoque de cuidado y género.	Ausencia de protocolos diferenciados aplicados territorialmente.	Protocolos adaptados y aplicados a las parroquias con énfasis a los que tienen mayor vulnerabilidad de riesgos.	Rectoras:	SNGRE, MMDDHH
			Concurrente:	MSP, MINEDUC, MIES, GAD provincial, cantonal y parroquial
			Complementarias:	CNIG, CNIMH, CONADIS, CNII, CNIPN, Academi
Aumentar la cobertura de refugios seguros con accesibilidad universal en el cantón Cuenca.	Infraestructura de refugios limitada y sin adaptaciones específicas.	100% de refugios implementados con accesibilidad para personas con discapacidad, niñez y adultos mayores.	Rectoras:	SNGRE, MMDDHH
			Concurrente:	MIDUVI, MIES, GAD provincial, cantonal y parroquial
			Complementarias:	CONADIS, CNII, CNIG, CNIMH, Cruz Roja
Incrementar la capacitación comunitaria en gestión de riesgos con enfoque diferencial.	Baja cobertura de programas formativos comunitarios.	Cobertura del 80% de comunidades con al menos un programa de formación en gestión de riesgos con enfoque diferencial.	Rectoras:	SNGRE, MMDDHH
			Concurrente:	MINEDUC, MIES, GAD provincial, cantonal y parroquial
			Complementarias:	CNIG, CNIPN, CONADIS, CNIMH, CNII, Academia, Cruz Roja
Reducir el tiempo de respuesta ante emergencias en zonas rurales de alta vulnerabilidad.	Tiempo de respuesta promedio >6 horas en zonas rurales de alta exposición.	Reducción del tiempo de respuesta a <3 horas en zonas rurales de alta vulnerabilidad.	Rectoras:	SNGRE, MMDDHH
			Concurrente:	ECU911, GAD provincial, cantonal y parroquial, MSP
			Complementarias:	Cruz Roja, CNIG, CNIPN

Fortalecer la capacidad operativa y preventiva del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Cuenca, incrementando estaciones, personal y acciones de prevención para garantizar atención oportuna y ampliar la cobertura en zonas rurales y urbanas.	9 estaciones activas, 338 bomberos (292 voluntarios y 46 profesionales), 12.813 emergencias atendidas, 7.507 inspecciones técnicas, 1.393 actividades de prevención.	Incrementar al menos 3 estaciones activas, con prioridad en zonas rurales y al menos 2.000 actividades de prevención al año.	Rectoras:	Benemérito Cuerpo de Bomberos de Cuenca
			Concurrente:	SNGRE, GAD municipal y parroquiales, MSP
			Complementarias:	Cruz Roja, CNIG, CNIMH, CNII, Academia, Instituto tecnológico del Azuay

6.6.2.6 POLÍTICA DE IGUALDAD 6: Promover el reconocimiento, la valorización y la protección de los saberes ancestrales, emergentes, conocimientos comunitarios y aportes de las mujeres en toda su diversidad, creando las condiciones para la participación activa y visibilización en el desarrollo territorial del cantón Cuenca.

Objetivo 3

Promover un sistema democrático e inclusivo de participación y control social, para una gestión institucional eficiente que garantice los derechos humanos en el cantón Cuenca.

6.6.2.6.1 Fundamento teórico

Los saberes ancestrales son conocimientos transmitidos de generación en generación que abarcan diversas áreas como la medicina tradicional, la gastronomía, la agricultura, la silvicultura, la construcción, las artesanías, las lenguas originarias, las técnicas de conservación, el manejo de microclimas y los sistemas de riego. Constituyen una base esencial para la preservación de las costumbres, tradiciones e identidad cultural de los pueblos, ya que representan formas de vida sostenibles que mantienen una profunda conexión con la naturaleza y reflejan la sabiduría acumulada por los antepasados a lo largo del tiempo (Carranza Patiño et al., 2021).

Sin embargo, estos conocimientos enfrentan múltiples amenazas derivadas de la globalización, la pérdida de biodiversidad y la homogeneización cultural. Estos procesos provocan el debilitamiento de las prácticas tradicionales y el alejamiento de las nuevas generaciones de sus raíces. En este contexto, proteger los saberes ancestrales e incorporarlos en los espacios educativos formales y no formales es fundamental para asegurar su transmisión y para preservar el patrimonio cultural e identitario de los pueblos en beneficio de las generaciones presentes y futuras (Sánchez & Torres, 2020).

Desde una perspectiva latinoamericana crítica, autoras como Catherine Walsh y Yuderkys Espinosa Miñoso han destacado la importancia de reconocer los saberes ancestrales y comunitarios como formas legítimas de conocimiento. Estos saberes son fundamentales para resistir los efectos del desarrollo hegemónico que históricamente ha invisibilizado a mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes. Walsh (2010) plantea que la interculturalidad crítica permite la articulación de conocimientos diversos, promoviendo procesos emancipatorios desde los territorios y comunidades locales.

Por su parte, Espinosa Miñoso (2015) subraya la necesidad de reconocer el papel político y epistémico de las mujeres indígenas y negras en los procesos territoriales. Sus experiencias vitales y saberes situados son esenciales para la sostenibilidad comunitaria y la reproducción de la vida. Este enfoque rescata prácticas ancestrales relacionadas con el cuidado, la salud, la alimentación y la organización social e impulsa una participación activa en la toma de decisiones sobre el uso del territorio, la protección de los bienes comunes y la justicia climática.

6.6.2.6.2 Diagnóstico

En el cantón Cuenca, los saberes ancestrales, tradicionales y comunitarios enfrentan un proceso progresivo de desvalorización y riesgo de desaparición. Estas formas de conocimiento, transmitidas de generación en generación a través de la oralidad y la práctica cotidiana, incluyen saberes vinculados a la medicina natural, la producción agroecológica, las prácticas culinarias, la partería, y los rituales asociados al calendario agrícola y espiritual. Sin embargo, el avance de procesos de urbanización, la homogeneización cultural promovida por modelos educativos estandarizados, y la falta de mecanismos institucionales de protección, han contribuido a su invisibilización y debilitamiento (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca, 2024).

La pérdida acelerada de valores y conocimientos ancestrales en las comunidades locales afecta gravemente la conservación del patrimonio natural y cultural. Este fenómeno genera la desaparición de prácticas sostenibles, rituales ligados a la naturaleza y saberes transmitidos intergeneracionalmente, debilitando la conexión entre las personas y su entorno. Como consecuencia, se incrementan prácticas destructivas, pérdida de biodiversidad y degradación de ecosistemas. Esta desconexión también erosiona la identidad cultural y la resiliencia comunitaria ante el cambio climático (GAD Municipal de Cuenca, 2024).

Si bien en el cantón Cuenca se reconoce la importancia de visibilizar y fortalecer los saberes ancestrales y comunitarios, no se dispone de información cuantitativa y cualitativa sistematizada sobre la participación de las mujeres en la producción, transmisión y resguardo de estos conocimientos. Esta carencia de datos específicos sobre la presencia femenina en el ámbito de los saberes tradicionales representa una limitación crítica, pero también una oportunidad. Puede asumirse como una línea base inicial para impulsar procesos participativos de identificación, registro y valoración del conocimiento local, con enfoque de género e interculturalidad, que reconozcan el protagonismo de las mujeres.

6.6.2.6.3 Líneas de acción de la política 6

- 6.1.** Impulsar el desarrollo de liderazgos comunitarios, con énfasis en las mujeres, mediante formación continua en derechos, empoderamiento, autocuidado y participación social, fortaleciendo la organización comunitaria en barrios populares y zonas rurales.
- 6.2.** Reconocer y fortalecer los conocimientos y saberes de las mujeres en toda su diversidad, así como los valores ancestrales y saberes de los pueblos, mediante espacios comunitarios e interculturales que promuevan la identidad, la diversidad cultural, la participación activa y el protagonismo de mujeres y actores comunitarios en procesos culturales, educativos y de desarrollo.

6.3. Desarrollar procesos permanentes de formación y sensibilización dirigidos a funcionarios, tomadores de decisiones y ciudadanía, con énfasis en mujeres rurales y diversidades, para fortalecer su participación activa y el conocimiento de normativas e instrumentos de exigibilidad de derechos.

6.6.2.6.4 Actores responsables de la concreción de la política 6

- Cabildo de mujeres
- Casa de la cultura
- Consejo de Igualdad Intergeneracional (CNII)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG);
- Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN)
- Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales (GADP)
- Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN)
- Ministerio de Cultura y Patrimonio
- Ministerio de Educación (MINEDUC)
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
- Ministerio de Salud Pública (MSP)
- Organizaciones de mujeres
- Organizaciones de mujeres emprendedoras
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)
- Subsecretaría de Diversidad
- Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC)

6.6.2.6.5 Metas de la política 6

Meta Estratégica	Línea base (2024)	Meta 2034
Implementar un sistema de identificación y registro de saberes ancestrales y comunitarios en las parroquias del cantón Cuenca.	No existe sistema de registro	Sistema en funcionamiento con participación comunitaria en 100 % de parroquias rurales
Crear espacios comunitarios e interculturales que fortalezcan la transmisión de saberes ancestrales y la participación activa de mujeres.	No existen espacios sistematizados	Un espacio activo con programación continua y participación de mujeres en toda su diversidad
Desarrollar una Escuela Comunitaria de Liderazgo con enfoque territorial	Escasos programa de formación permanente	500 mujeres formadas en liderazgo y derechos con participación activa en sus comunidades.
Sensibilizar y capacitar al personal institucional y tomadores de decisiones sobre derechos, participación ciudadana, enfoque de género e interculturalidad.	Capacitación parcial y sin registro sistemático	80% del personal institucional y tomadores de decisiones sobre derechos, participación ciudadana, enfoque de género e interculturalidad.

6.6.2.6.6 Matriz estratégica de política de igualdad de participación y reconocimiento de saberes

Enfoque	Territorial (Descentralización y participación local reconociendo desigualdad territorial para la igualdad). Interseccionalidad (reconoce que múltiples factores de discriminación). Sostenibilidad y Medio Ambiente (Desarrollo sostenible, acceso equitativo a recursos sostenibles y liderazgo). Intergeneracional (políticas inclusivas para mujeres de todas las edades). Intercultural (Fortalecer participación de mujeres indígenas y rurales en la gestión territorial de servicios)			
Objetivo de igualdad	1. Construir un territorio sostenible y resiliente, que visibilice los desafíos que enfrentan las mujeres, especialmente las mujeres rurales y en condición de vulnerabilidad.	2. Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca.		
Políticas 6	Prevenir y gestionar los riesgos territoriales desde un enfoque de equidad y cuidado, priorizando a las poblaciones más vulnerables, garantizando una infraestructura resiliente que proteja la vida y los medios de subsistencia.			
Líneas de acción:				
6.1 Impulsar el desarrollo de liderazgos comunitarios, con énfasis en las mujeres, mediante formación continua en derechos, empoderamiento, autocuidado y participación social, fortaleciendo la organización comunitaria en barrios populares y zonas rurales.				
6.2 Reconocer y fortalecer los conocimientos y saberes de las mujeres en toda su diversidad, así como los valores ancestrales y saberes de los pueblos, mediante espacios comunitarios e interculturales que promuevan la identidad, la diversidad cultural, la participación activa y el protagonismo de mujeres y actores comunitarios en procesos culturales, educativos y de desarrollo.				
6.3. Desarrollar procesos permanentes de formación y sensibilización dirigidos a funcionarios, tomadores de decisiones y ciudadanía, con énfasis en mujeres rurales y diversidades, para fortalecer su participación activa y el conocimiento de normativas e instrumentos de exigibilidad de derecho.				
Meta estratégica	Línea base	Meta 2034*	Responsables del cumplimiento	
Implementar un sistema de identificación y registro de saberes ancestrales y comunitarios en las parroquias del cantón Cuenca.	No existe sistema de registro	Sistema en funcionamiento con participación comunitaria en 100 % de parroquias rurales	Rectoras:	MMDDHH, INPC
			Concurrente:	CNIPN, GAD provincial, cantonal y parroquial
			Complementarias:	Casa de la Cultura, CNII, CNIMH, CONADIS, organizaciones de mujeres, MSP; INEN, SENESCYT, Subsecretaría de Diversidad
Crear espacios comunitarios e interculturales que fortalezcan la transmisión de saberes ancestrales y la participación activa de mujeres.	No existen espacios sistematizados	Un espacio activo con programación continua y participación de mujeres en toda su diversidad**	Rectoras:	MMDDHH
			Concurrente:	MIES, GAD provincial, cantonal y parroquial
			Complementarias:	Casa de la Cultura, CNIG, CNIPN, CNIMH, CNII, CONADIS, Organizaciones de mujeres
Desarrollar una Escuela Comunitaria de Liderazgo con enfoque territorial	Escasos programa de formación permanente	500 mujeres formadas en liderazgo y derechos con participación activa en sus comunidades.	Rectoras:	MMDDHH
			Concurrente:	MIES, MINEDUC, GAD provincial, cantonal y parroquial
			Complementarias:	SENESCYT, CNIG, CNII, organizaciones de mujeres
Sensibilizar y capacitar al personal institucional y tomadores de decisiones sobre derechos, participación ciudadana, enfoque de género e interculturalidad.	Capacitación parcial y sin registro sistemático	80% del personal institucional y tomadores de decisiones sobre derechos, participación ciudadana, enfoque de género e interculturalidad.	Rectoras:	MMDDHH
			Concurrente:	MIES, MINEDUC, SENESCYT, GAD provincial, cantonal y parroquial
			Complementarias:	CNIG, CNIPN, CNIMH, CONADIS, Organizaciones de mujeres emprendedoras, MSP, Organización de mujeres

6.6.2.7 POLÍTICA DE LA IGUALDAD 7: Garantizar la igualdad de condiciones para la participación activa y efectiva de hombres y mujeres en toda su diversidad en lo social, económico, político, ambiental y cultural, como parte del ejercicio pleno de sus derechos.

Objetivo 3

Promover un sistema democrático e inclusivo de participación y control social, para una gestión institucional eficiente que garantice los derechos humanos en el cantón Cuenca.

6.6.2.7.1 Fundamento teórico

Garantizar la igualdad de condiciones para que mujeres y diversidades puedan participar activamente en todos los espacios de la vida, social, política, económica y cultural, es fundamental para construir sociedades más justas y democráticas. No se trata solo de estar presentes, sino de poder influir, tomar decisiones y ejercer el poder en condiciones reales de equidad. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma que la participación plena y efectiva de las mujeres en todos los niveles de decisión es clave para alcanzar la igualdad de género y su empoderamiento (OIT, 2020, p. 5).

La filósofa Celia Amorós (2021) señala que las mujeres han sido históricamente excluidas de la ciudadanía plena, y que superar esta exclusión requiere políticas activas de inclusión con enfoque interseccional. Desde otra mirada, Rita Segato (2016) advierte que el sistema patriarcal limita el acceso de las mujeres al poder político y mantiene estructuras jerárquicas que también invisibilizan a otras identidades diversas. Por eso, democratizar la participación significa cambiar la forma en que se ejerce el poder. Así lo plantea Paredes (2010), quien propone formas más horizontales, colectivas y comunitarias de tomar decisiones. Esta transformación no solo permite mayor inclusión, sino que también enriquece la vida pública con otras voces, saberes y experiencias.

La OIT también recuerda que es vital considerar las distintas formas de discriminación que afectan a mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales, migrantes, con discapacidad y personas LGBTIQ+. Solo así se podrán construir políticas más justas, que respondan a realidades diversas (OIT, 2020, p. 7). En este sentido, el control social es una herramienta clave para asegurar que los derechos se cumplan. Implica que la ciudadanía pueda vigilar, exigir transparencia y participar en las decisiones públicas. Como señala la OIT, estos mecanismos fortalecen la democracia y promueven la inclusión (OIT, 2020, p. 9).

En este sentido, es indispensable que las mujeres de sectores históricamente excluidos, como las rurales, indígenas, afrodescendientes y personas con identidades sexo-genéricas diversas, estén presentes en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Asegurar su participación no solo es un tema de justicia, sino también de eficacia. Para lograrlo, es necesario crear mecanismos de control social, fortalecer el liderazgo comunitario y garantizar acceso equitativo a recursos, formación y tecnología.

6.6.2.7.2 Diagnóstico

El análisis de los datos del CNE sobre candidaturas en Azuay revela una persistente desigualdad de género en la participación política. En 2023, solo el 11 % de las candidaturas a alcaldías fueron ocupadas por mujeres, y en prefecturas, concejalías urbanas y rurales apenas alcanzaron el 30 %. Aunque en las candidaturas a la Asamblea 2025 la representación mejora (40 % a nivel provincial y 43 % nacional), aún no se alcanza la paridad efectiva.

Tabal 24. Participación política de hombres y mujeres en candidaturas en la provincia del Azuay. Años 2023 y 2025.

Candidaturas Azuay 2023	Hombres	Mujeres	Total
Alcaldías	89%	11%	100%
Prefecturas	70%	30%	100%
Concejalías Urbanas	70%	30%	100%
Concejalías Rurales	70%	30%	100%
Candidaturas Azuay 2025	Hombres	Mujeres	Total
Asambleístas Provinciales	60%	40%	100%
Asambleístas Nacionales	57%	43%	100%

Nota. Datos porcentuales de participación política por sexo. Elaborada a partir de los datos del Consejo Nacional Electoral (CNE) (2023, 2025)

La Tabla 24 refleja una marcada brecha de género en las autoridades electas en Ecuador durante 2023. Las mujeres están subrepresentadas en cargos de decisión: el 30.43 % de prefecturas y el 18.55 % de alcaldías fueron ocupadas por mujeres. En el nivel provincial del Azuay, apenas el 13.33 % de las alcaldías fueron lideradas por mujeres. Aunque en concejalías urbanas y rurales se evidencia mayor equilibrio (hasta 47.06 % en el Azuay y 40 % en Cuenca), aún no se alcanza la paridad. Esta disparidad demuestra que, a mayor jerarquía del cargo, menor es la participación femenina.

Tabla 25. Autoridades electas por nivel y dignidad en Ecuador, año 2023

Nivel	Cargo	Hombres	Mujeres
Nivel Nacional	Prefecturas Nacionales	69.57%	30.43%
	Alcaldías a nivel nacional	81.45%	18.55%
	Concejales urbanos a nivel nacional	57.64%	42.36%
	Concejales rurales a nivel nacional	63.41%	36.59%
	Alcaldías del Azuay	86.67%	13.33%
Nivel provincial	Concejales urbanos Azuay	52.94%	47.06%
	Concejales rurales Azuay	68.75%	31.25%
Nivel cantonal	Concejales Urbanos Cuenca	60.00%	40.00%
	Concejales rurales Cuenca	60.00%	40.00%

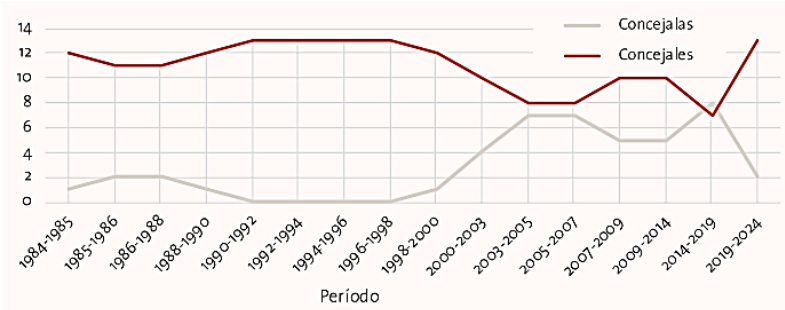
Nota. Participación porcentual desagregada por género. Elaboración propia con datos del Consejo Nacional Electoral (CNE, 2023)

La participación de las mujeres se ve aún más limitada en un contexto preocupante: mientras se redacta el 3.º PIO, la Asamblea Nacional ha aprobado —sin discusión ni conocimiento público— una reforma que elimina la obligación de paridad en los binomios electorales. Esta disposición había sido incorporada precisamente como respuesta a la reiterada vulneración del principio constitucional de paridad. La forma en que se ha tramitado esta reforma, de espaldas a la ciudadanía y sin transparencia.

La figura 18 muestra la evolución de la representación política en el Concejo Cantonal de Cuenca entre 1984 y 2024, destacando una clara desigualdad de género. En los períodos comprendidos entre 1984 y 2000, los concejales hombres ocuparon entre 11 y 14 escaños, mientras que la representación femenina fue mínima, con 0 a 1 concejala en varios períodos. A partir del 2000, la presencia de mujeres comenzó a aumentar ligeramente, alcanzando un punto alto en 2014-2019, con 7 concejalas frente a 7 concejales, logrando por primera vez la paridad numérica. No obstante, en el período 2019-2024, esta paridad se rompe: los hombres vuelven a ocupar 14 escaños, mientras que las mujeres descienden a 2 concejalas, marcando un retroceso.

Figura 18. Evolución de la representación política en el concejo Cantonal de Cuenca, según género periodo 1984-2024

Gráfico 3: Evolución de la representación política en el Concejo Cantonal de Cuenca según género (1984-2024)

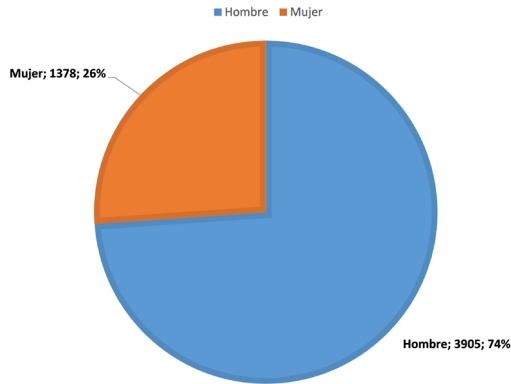


Tomado del Estudio sobre la Situación de la Democracia Paritaria en Ecuador, ONU Mujeres

Nota. La figura 10 muestra la evolución de la representación política en el concejo Cantonal de Cuenca, según género periodo 1984-2024. Tomada de ONU Mujeres (2020).

La Figura 19 muestra una evidente desigualdad de género en los cargos de gerencia general en el cantón Cuenca. Los hombres ocupan el 73,92 % de estos puestos, mientras que el 26,08 % está en manos de mujeres. Esta brecha evidencia la persistencia del llamado “techo de cristal”, que limita el acceso de las mujeres a posiciones de liderazgo, a pesar de su participación creciente en educación superior y fuerza laboral.

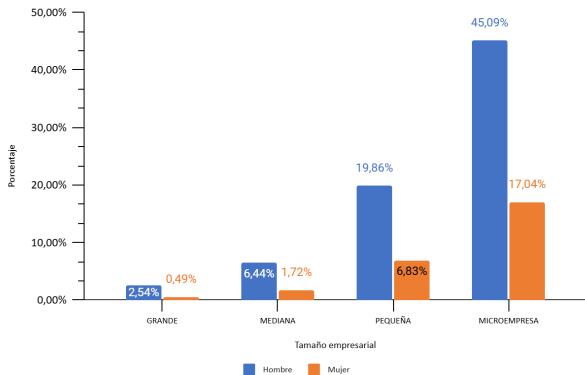
Figura 19. Tasa de ocupación de cargos de gerencia general en el cantón Cuenca, por sexo



Nota. La figura muestra el porcentaje de hombres y mujeres en cargos de alta dirección. Elaboración propia con base en datos administrativos de empleo formal y estructuras organizacionales del cantón Cuenca (2024).

La Figura 20 revela una marcada concentración de mujeres en cargos de gerencia general en empresas más pequeñas del cantón Cuenca. En microempresas, las mujeres representan un 17,0 % frente al 45,1 % de hombres, mientras que en pequeñas empresas la brecha se mantiene: 6,8 % mujeres versus 19,9 % hombres. La diferencia se acentúa en los niveles más altos: en empresas medianas, solo el 1,7 % de mujeres accede a cargos de dirección, en comparación con el 6,4 % de hombres. En las grandes empresas, la representación femenina es mínima (0,5 %) frente a un 2,5 % masculino. Estos datos evidencian una feminización del liderazgo en estructuras empresariales pequeñas, asociadas con menor capital, visibilidad e influencia.

Figura 20. Distribución porcentual de cargos de gerencia general en Cuenca, según género y tamaño empresarial



Nota. La figura muestra los datos porcentuales de cargos de gerencia desagregados por sexo y tamaño empresarial. Elaboración propia a partir de datos del registro estadístico empresarial que contabiliza los datos administrativos y de empleo formal en el cantón Cuenca (2024).

6.6.2.7.3 Líneas de acción de la política 7

- 7.1. Incorporar en la normativa y política cantonal, lenguaje inclusivo, estrategias y mecanismos que garanticen la participación activa en igualdad de condiciones.
- 7.2. Construir e implementar el Sistema Cantonal de Participación, articulado a las unidades básicas de participación, con enfoque interseccional y equidad territorial, promoviendo espacios de encuentro y acción colectiva que fomenten la corresponsabilidad ciudadana, la construcción de comunidades resilientes e inclusivas, así como mecanismos participativos como veedurías ciudadanas y mesas de diálogo vivenciales que reconozcan, intercambien y fortalezcan los saberes de las mujeres.
- 7.3. Implementar la estrategia de transversalización del enfoque de género y derechos humanos en la política comunicacional de la institucionalidad cantonal, en todos los formatos y en todas las fases, garantizando la erradicación de cualquier tipo de discriminación, incitación a la violencia, subrepresentación, refuerzo de estereotipos, etc.
- 7.4. Promover la formación digital comunitaria y estrategias de inclusión tecnológica, priorizando a mujeres en toda su diversidad, con énfasis en las jóvenes y de comunidades rurales como condición para su participación plena en procesos educativos, productivos, culturales y de desarrollo territorial.
- 7.5. Escuela de Formación en ciudadanía, democracia y DDHH, con herramientas innovadoras para acceder a los niños, niñas y adolescentes de las unidades educativas; desarrollar destrezas para la participación y la gestión pública.
- 7.6. Incorporar mecanismos de seguimiento que permitan visibilizar los avances en igualdad de género en el cantón Cuenca, aportando al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el ODS 5.
- 7.7. Establecer un mecanismo de coordinación permanente entre los equipos técnicos del ILV y del 3 PIO para mantener su actualización, coherencia técnica y enfoque de género compartido.
- 7.8. Promover la difusión de los avances de las políticas locales de igualdad de género y desarrollo sostenible en espacios públicos, institucionales e internacionales, como mecanismo de rendición de cuentas y posicionamiento del cantón Cuenca como referente en la materia.

6.6.2.7.4 Actores responsables de la concreción de la política 7

- Cabildo de mujeres
- Consejo de Igualdad Intergeneracional (CNII)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH)
- Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN)
- Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales (GADP)
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (GADM)
- Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN)

- Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC)
- Ministerio de Educación (MINEDUC)
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
- Ministerio de Salud Pública (MSP)
- Organizaciones de mujeres
- Organizaciones de mujeres emprendedoras
- Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)
- Subsecretaría de Diversidad
- Academia

6.6.2.7.5 Metas de la política 7

Meta Estratégica	Línea base (2024)	Meta 2034
Incrementar la participación de mujeres en toda su diversidad en candidaturas y cargos de elección popular en el cantón Cuenca.	11 % de candidaturas a alcaldías, 13,33 % de alcaldesas electas (CNE, 2023)	Alcanzar al menos el 50% de paridad en candidaturas y autoridades electas en todos los niveles.
Incrementar la presencia de mujeres en cargos de directivos.	26,08 % en general; 0,5 % en grandes empresas (2024)	Alcanzar un 30 % de mujeres en cargos directivos.
Incorporar lenguaje inclusivo y estrategias de igualdad de género en normativa y políticas cantonales.	Normativa sin transversalización sistemática de género (2024)	90% de la normativa y políticas nuevas con enfoque de género e inclusión.
Fortalecer el control social con participación activa de mujeres en toda su diversidad.	No hay línea base	100% de los procesos de control social evidencian equidad de género.
Reducir la brecha de acceso a formación digital para mujeres y comunidades rurales.	Sin programas específicos de inclusión digital por género (2024)	100 % de parroquias rurales con acceso a programas de formación digital inclusiva con equidad de género.
Crear una escuela de formación en ciudadanía, democracia y DDHH, con herramientas innovadoras para acceder a los niños, niñas y adolescentes de las unidades educativas; desarrollar destrezas para la participación y la gestión pública.	No existe un programa estructurado de formación en ciudadanía, democracia y DDHH para mujeres jóvenes y rurales actualmente	Escuela establecida y funcionando, con al menos un proceso formativo implementado en el 100 % de las parroquias urbanas y rurales del cantón Cuenca
Para 2030, contar con un sistema de seguimiento oficial que genere reportes anuales sobre avances en igualdad de género, integrando indicadores del 3 PIO y del ODS 5.	No existen mecanismos institucionalizados que articulen el seguimiento del 3 PIO con indicadores del ODS 5 desde un enfoque de género.	Sistema de monitoreo de igualdad de género implementado, con al menos un reporte anual consolidado y presentado ante instancias nacionales y/o internacionales.
Para 2030, disponer de un mecanismo técnico-operativo formalizado que garantice la articulación continua entre los equipos del ILV y del 3 PIO.	No existe coordinación técnica permanente entre los equipos del ILV y del 3 PIO.	Mecanismo de articulación técnica implementado y funcionando con reuniones periódicas documentadas y protocolos de actualización conjunta.
Desde 2025 hasta 2030, difundir anualmente los avances de las políticas locales de igualdad de género y desarrollo sostenible en al menos un espacio público o institucional y un foro nacional o internacional, como mecanismo de rendición de cuentas y posicionamiento del cantón Cuenca.	La difusión de avances en igualdad y sostenibilidad no cuenta con una estrategia sistemática ni espacios regulares de presentación pública.	Contar con una estrategia implementada que asegure la presentación de avances cada año en al menos 6 espacios durante el periodo 2025–2030 (3 foros nacionales/locales y 3 foros internacionales), evidenciando continuidad, sistematicidad y resultados verificables de las políticas locales de igualdad.

6.6.2.7.6 Matriz estratégica de política de igualdad para la participación y el control social

Enfoque	Territorial (Descentralización y participación local reconociendo desigualdad territorial para la igualdad). Interseccionalidad (reconoce que múltiples factores de discriminación). Sostenibilidad y Medio Ambiente (Desarrollo sostenible, acceso equitativo a recursos sostenibles y liderazgo). Intergeneracional (políticas inclusivas para mujeres de todas las edades). Intercultural (Fortalecer participación de mujeres indígenas y rurales en la gestión territorial de servicios)			
Objetivo de igualdad	3. Promover un sistema democrático e inclusivo de participación y control social, para una gestión institucional eficiente que garantice los derechos humanos en el cantón Cuenca.			
Políticas 7	Garantizar la igualdad de condiciones para la participación activa y efectiva de hombres y mujeres en toda su diversidad en lo social, económico, político, ambiental y cultural, como parte del ejercicio pleno de sus derechos.			
Líneas de acción:				
7.1. Incorporar en las políticas y normativa cantonal, lenguaje inclusivo, estrategias y mecanismos que garanticen la participación activa en igualdad de condiciones.				
7.2. Construir e implementar el Sistema Cantonal de Participación, articulado a las unidades básicas de participación, con enfoque interseccional y equidad territorial, promoviendo espacios de encuentro y acción colectiva que fomenten la corresponsabilidad ciudadana, la construcción de comunidades resilientes e inclusivas, así como mecanismos participativos como veedurías ciudadanas y mesas de diálogo vivenciales que reconozcan, intercambien y fortalezcan los saberes de las mujeres.				
7.3. Implementar la estrategia de transversalización del enfoque de género y derechos humanos en la política comunicacional de la institucionalidad cantonal, en cualquier formato, y en todas las fases, garantizando la erradicación de cualquier tipo de discriminación, incitación a la violencia, subrepresentación, refuerzo de estereotipos, etc.				
7.4. Promover la formación digital comunitaria y estrategias de inclusión tecnológica, priorizando a mujeres en toda su diversidad, con énfasis en las jóvenes y de comunidades rurales como condición para su participación plena en procesos educativos, productivos, culturales y de desarrollo territorial.				
7.5. Escuela de Formación en ciudadanía, democracia y DDHH, con herramientas innovadoras para acceder a los niños, niñas y adolescentes de las unidades educativas; desarrollar destrezas para la participación y la gestión pública.				
7.6. Incorporar mecanismos de seguimiento que permitan visibilizar los avances en igualdad de género en el cantón Cuenca, aportando al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en especial el ODS 5.				
7.7. Establecer un mecanismo de coordinación permanente entre los equipos técnicos del ILV y del 3 PIO para mantener su actualización, coherencia técnica y enfoque de género compartido.				
7.8. Promover la difusión de los avances de las políticas locales de igualdad de género y desarrollo sostenible en espacios públicos, institucionales e internacionales, como mecanismo de rendición de cuentas y posicionamiento del cantón Cuenca como referente en la materia.				
Meta estratégica	Línea base	Meta 2034*	Responsables del cumplimiento	
Incrementar la participación de mujeres en toda su diversidad en candidaturas y cargos de elección popular en el cantón Cuenca.	11 % de candidaturas a alcaldías, 13,33 % de alcaldesas electas (CNE, 2023)	Alcanzar al menos el 50% de paridad en candidaturas y autoridades electas en todos los niveles.	Rectoras:	MMDDHH, CNE, CPCCS
			Concurrente:	CCPD, GAD Azuay, Cuenca y parroquiales
			Complementarias:	Organizaciones de mujeres, partidos políticos, ONGs

Incrementar la presencia de mujeres en cargos de directivos.	26,08 % en general; 0,5 % en grandes empresas (2024)	Alcanzar un 30 % de mujeres en cargos directivos.	Rectoras:	MDT, MMDDHH
			Concurrente:	GAD Azuay, Cuenca y parroquiales
			Complementarias:	Organizaciones de mujeres, ONGs, Academia
Incorporar lenguaje inclusivo y estrategias de igualdad de género en normativa y políticas cantonales.	Normativa sin transversalización sistemática de género (2024)	90% de la normativa y políticas nuevas con enfoque de género e inclusión.	Rectoras:	MMDDHH, GAD Municipal de Cuenca (Dirección general de planificación territorial, Coordinación de Equidad Social y Género
			Concurrente:	MMDDHH, CCPD
			Complementarias:	Academia, ONGs, Organizaciones de mujeres
Fortalecer el control social con participación activa de mujeres en toda su diversidad.	No hay línea base	100% de los procesos de control social evidencian equidad de género.	Rectoras:	MMDDHH, CCPD
			Concurrente:	CPCCS, MMDDHH
			Complementarias:	Academia, ONGs, Organizaciones de mujeres
Reducir la brecha de acceso a formación digital para mujeres y comunidades rurales.	Sin programas específicos de inclusión digital por género (2024)	100 % de parroquias rurales con acceso a programas de formación digital inclusiva con equidad de género.	Rectoras:	MMDDHH, GAD cantonal, provincial, parroquial
			Concurrente:	MINEDUC, MIES, SENESCYT, CCPD
			Complementarias:	CCPD, Academia
Crear una escuela de formación en ciudadanía, democracia y DDHH, con herramientas innovadoras para acceder a los niños, niñas y adolescentes de las unidades educativas; desarrollar destrezas para la participación y la gestión pública.	No existe un programa estructurado de formación política para mujeres jóvenes y rurales actualmente	Escuela establecida y funcionando, con al menos un proceso formativo implementado en el 100 % de las parroquias urbanas y rurales del cantón Cuenca	Rectoras:	MMDDHH, CCPD GAD cantonal, parroquial, provincial, CNI
			Concurrente:	MINEDUC, SENESCYT, MIES, MSP, Consejos de la Igualdad
			Complementarias:	Organizaciones de Mujeres, INEN, INPC, Academia, Cabildo de Mujeres de Cuenca Movimientos políticos; Movimiento de mujeres emprendedoras
Para 2030, contar con un sistema de seguimiento oficial que genere reportes anuales sobre avances en igualdad de género, integrando indicadores del 3 PIO y del ODS 5.	No existen mecanismos institucionalizados que articulen el seguimiento del 3 PIO con indicadores del ODS 5 desde un enfoque de género.	Sistema de monitoreo de igualdad de género implementado, con al menos un reporte anual consolidado y presentado ante instancias nacionales y/o internacionales.	Rectoras:	Dirección de Planificación del GAD Cuenca, Coordinación de Equidad Social y Género
			Concurrente:	CCPD, Consejo de Igualdad Intergeneracional Equipo Técnico del ILV
			Complementarias:	Organizaciones de mujeres, Academia, ONGs Organizaciones

Para 2030, disponer de un mecanismo técnico-operativo formalizado que garantice la articulación continua entre los equipos del ILV y del 3 PIO.	No existe coordinación técnica permanente entre los equipos del ILV y del 3 PIO.	Mecanismo de articulación técnica implementado y funcionando con reuniones periódicas documentadas y protocolos de actualización conjunta.	Rectoras:	Dirección de Planificación del GAD Cuenca, Coordinación de Equidad Social y Género
			Concurrentes:	CCPD, Secretaría Técnica del 3 PIO, ILV-Cuenca
			Complementarias:	Organizaciones de mujeres, ONGs, Academia
Desde 2025 hasta 2030, difundir anualmente los avances de las políticas locales de igualdad de género y desarrollo sostenible en al menos un espacio público o institucional y un foro nacional o internacional, como mecanismo de rendición de cuentas y posicionamiento del cantón Cuenca.	La difusión de avances en igualdad y sostenibilidad no cuenta con una estrategia sistemática ni espacios regulares de presentación pública.	Contar con una estrategia implementada que asegure la presentación de avances cada año en al menos 6 espacios durante el periodo 2025-2030 (3 foros nacionales/locales y 3 foros internacionales), evidenciando continuidad, sistematicidad y resultados verificables de las políticas locales de igualdad.	Rectoras:	Coordinación de Equidad Social y Género Dirección de Relaciones internacionales del GAD municipal
			Concurrentes:	Dirección de Planificación, Secretaría Técnica del 3 PIO, Equipo técnico del ILV Cuenca, CCPD
			Complementarias:	Organizaciones de mujeres ONGs de derechos y desarrollo Medios de comunicación Academia (universidades locales y centros de investigación)

6.6.2.8 POLÍTICA DE LA IGUALDAD 8: Establecer mecanismos para garantizar servicios de cuidado y atención especializada e integral, a mujeres y población en situación de vulnerabilidad, desde un enfoque interseccional y territorial.

Objetivo 2	Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca.	Objetivo 3	Promover un sistema democrático e inclusivo de participación y control social, para una gestión institucional eficiente que garantice los derechos humanos en el cantón Cuenca.
-------------------	--	-------------------	---

6.6.2.8.1 Fundamento teórico

Garantizar servicios especializados e integrales para mujeres y poblaciones en situación de vulnerabilidad requiere eliminar las barreras estructurales que perpetúan la desigualdad en el acceso a cuidados, salud, justicia y participación social. Esta garantía no puede entenderse sin incorporar un enfoque interseccional que reconozca cómo se entrecruzan múltiples formas de discriminación, por género, clase, etnia, discapacidad, orientación sexual u origen territorial, limitando el ejercicio pleno de los derechos (Crenshaw, 2017).

En esta línea, Batthyány (2021) sostiene que los sistemas de cuidados deben ser integrales, públicos, comunitarios y culturalmente sensibles, sobre todo en contextos donde las mujeres enfrentan mayores cargas de trabajo no remunerado y exclusión social. Por ello, establecer mecanismos de corresponsabilidad entre instituciones y actores sociales es fundamental para asegurar un acceso justo y efectivo a los servicios.

Desde la institucionalidad pública, el acceso equitativo no puede limitarse a la oferta de servicios, sino que debe considerar las condiciones reales de accesibilidad, pertinencia cultural y no discriminación. Así lo expresa el Consejo de la Judicatura (2023): “es esencial asegurar que estos recursos y servicios estén disponibles de manera equitativa y accesible para todas las personas, independientemente de su situación económica, ubicación geográfica o cualquier otra condición” (p. 442).

Finalmente, este proceso requiere coordinación interinstitucional y comunitaria: “la implementación efectiva de las medidas de reparación requiere la colaboración de diferentes actores, como el Estado, las instituciones judiciales, los profesionales de la salud y los servicios sociales” (Consejo de la Judicatura, 2023, p. 423). Esta articulación favorece respuestas más pertinentes, sostenibles y centradas en las personas.

6.6.2.8.2 Diagnóstico

La distribución porcentual de la primera infancia (0-5 años) entre 2022 y 2024 evidencian ligeras desigualdades por sexo y territorio. En el grupo de 0 a 3 años, los niños presentan una mayor proporción que las niñas en las zonas rurales en todos los años: 54 % en 2022 y 2024, y 52 % en 2023, frente a porcentajes femeninos más bajos, especialmente en 2024 (44 %). En las zonas urbanas, la brecha tiende a reducirse; incluso en 2024, la proporción de niñas (49 %) supera levemente a la de niños (48 %), lo que sugiere avances hacia el equilibrio. No se registran datos de niñas y niños de 4 a 5 años, lo cual limita un análisis integral de toda la primera infancia.

Figura 21. Distribución porcentual de la población de primera infancia (0-5 años) por sexo y área, 2022-2024

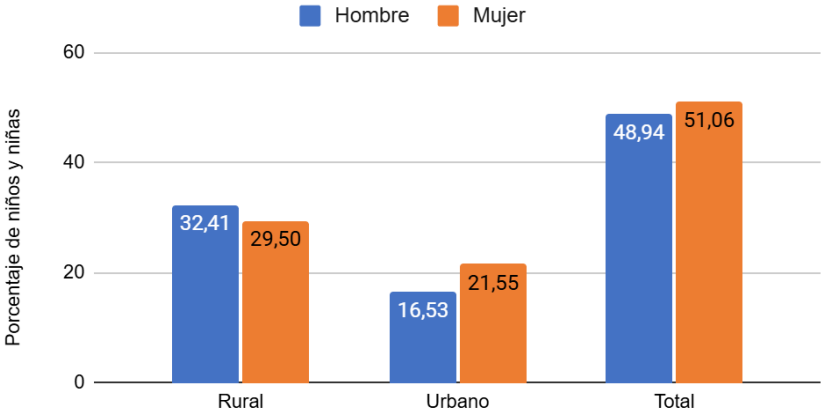
Año	Área	Primera infancia			
		0 - 3		4 - 5	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
2022	Rural	54%	46%	0%	0%
	Urbana	56%	50%	0%	0%
2023	Rural	52%	46%	0%	0%
	Urbana	52%	51%	0%	0%
2024	Rural	54%	44%	0%	0%
	Urbana	48%	49%	0%	0%

Nota. La tabla muestra los porcentajes corresponden a la distribución por sexo en áreas urbanas y rurales, en los grupos etarios de 0 a 3 años y 4 a 5 años (MIES, 2024).

La Figura 22 refleja la tasa de acceso a centros de desarrollo infantil integral (CDI) en el cantón Cuenca, desagregada por sexo y área. En zonas rurales, los niños acceden en mayor proporción (32,41 %) que las niñas (29,50 %), lo cual puede deberse a patrones socioculturales que priorizan la asistencia masculina o a limitaciones de oferta adaptada

a niñas. Por el contrario, en el área urbana, las niñas muestran mayor acceso (21,55 %) que los niños (16,53 %), lo que sugiere una posible mejora en la equidad urbana. En el total cantonal, las niñas superan ligeramente a los niños (51,06 % frente a 48,94 %), lo cual indica un equilibrio general, pero con diferencias territoriales significativas.

Figura 22. Tasa de acceso a centros de desarrollo infantil integral en el cantón Cuenca, por área y sexo



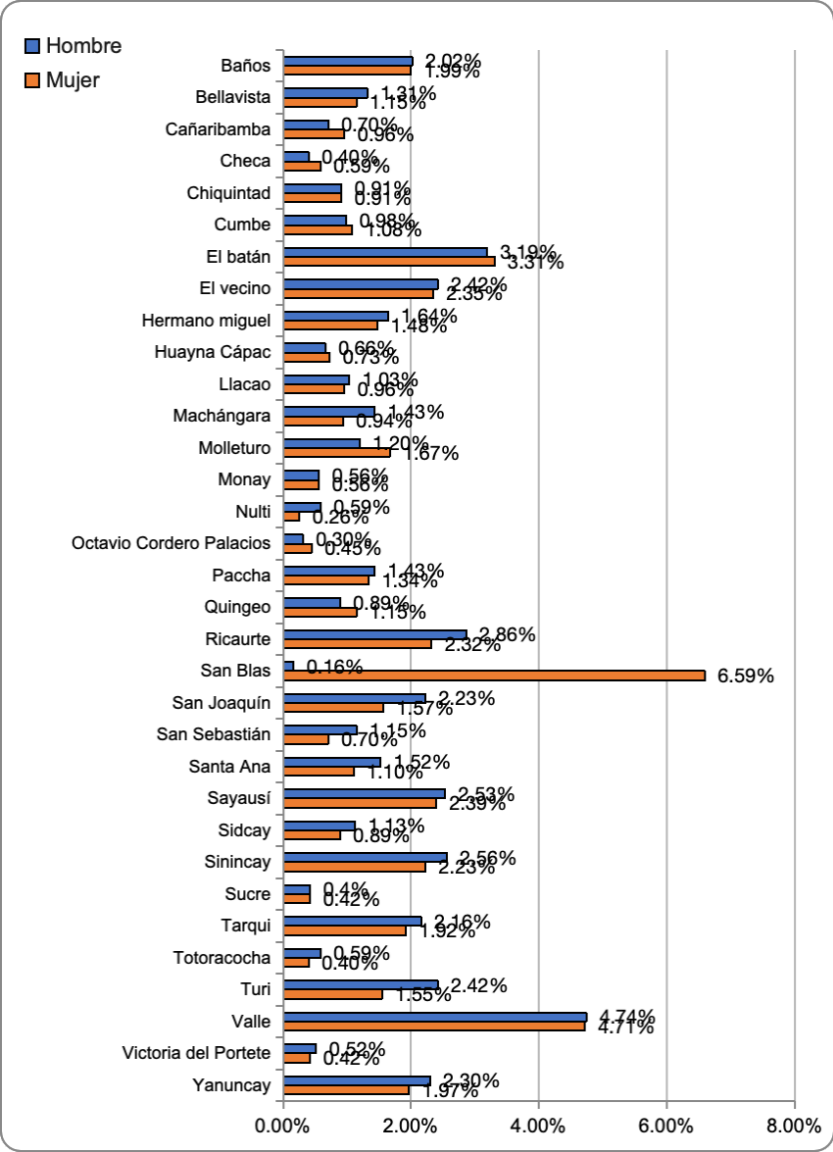
Nota. La figura representa el porcentaje de niños y niñas atendidos en los centros de desarrollo infantil integral en zonas rurales y urbanas del cantón Cuenca. Elaboración propia con base en datos locales de cobertura de servicios de desarrollo infantil (MIES, 2024).

El acceso a centros de desarrollo infantil integral (CDI) en el cantón Cuenca presenta marcadas diferencias entre parroquias y entre niños y niñas. San Joaquín registra la mayor tasa de acceso para niñas, con un 6,80 %, superando ampliamente a los niños (0,50 %). Le siguen El Batán (niños 3,20 %, niñas 3,10 %), Ricaurte (niños 2,80 %, niñas 2,30 %) y Valle (ambos con 2,60 %), reflejando una cobertura destacada en sectores urbanos.

En cambio, parroquias como Nulti (niños 0,30 %, niñas 0,20 %), Llacao (0,80 % y 0,70 %) y Baños (0,80 % y 0,75 %) muestran niveles muy bajos de cobertura, lo que indica una urgencia por mejorar el acceso en zonas rurales. También se observa un mayor acceso para niñas en parroquias como Paccha (2,00 % frente a 1,80 %) y Molleturo (1,20 % frente a 0,90 %).

Estos datos evidencian desigualdades territoriales y de género en el acceso a servicios de cuidado y desarrollo infantil, lo que requiere acciones focalizadas, especialmente en parroquias rurales con baja cobertura y en aquellas donde existe una brecha de género desfavorable.

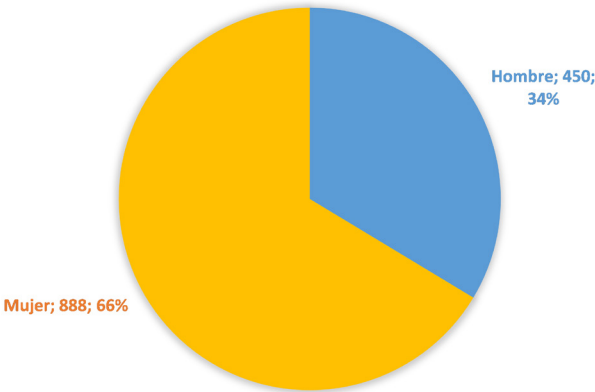
Figura 23. Tasa de acceso a centros de desarrollo infantil integral en el cantón Cuenca, por parroquia y sexo



Nota. La figura muestra el porcentaje de niños y niñas atendidos por parroquia. Elaboración propia con base en datos de cobertura de servicios de desarrollo infantil del cantón Cuenca (2024).

La Figura 24 evidencia una notable diferencia de género en la participación en centros para personas adultas mayores en Cuenca. Las mujeres representan el 66,37 % del total de personas atendidas, mientras que los hombres constituyen solo el 33,63 %. Esta diferencia puede estar relacionada con la mayor esperanza de vida femenina, así como con factores socioculturales que hacen que las mujeres accedan con mayor frecuencia a servicios sociales y comunitarios. A su vez, podría reflejar una menor disposición o acceso de los hombres a estos espacios por motivos culturales, estigmas o falta de redes de cuidado.

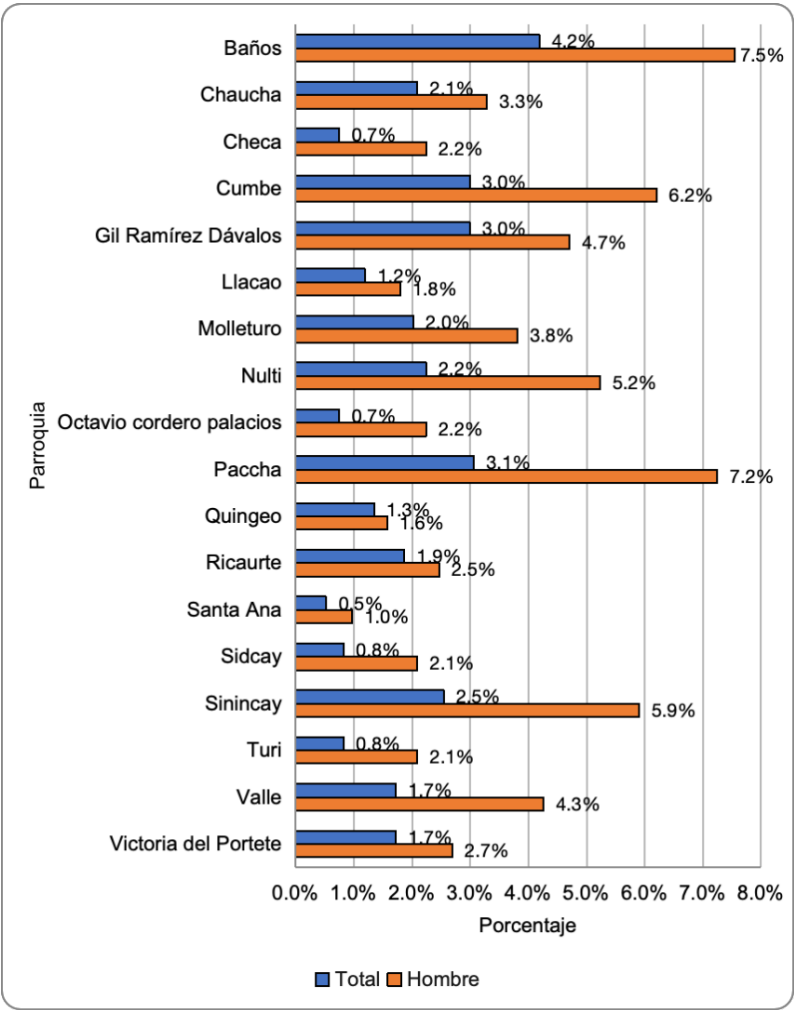
Figura 24. Tasa de participación en centros para personas adultas mayores del cantón Cuenca, por sexo



Nota. El gráfico muestra el porcentaje de hombres y mujeres usuarios de centros de atención para adultos mayores. Elaboración propia con base en datos de gestión social y servicios gerontológicos del cantón Cuenca (2024).

La Figura 25 muestra variaciones significativas en la tasa de atención a adultos mayores en centros gerontológicos del cantón Cuenca, según la parroquia. Baños presenta la tasa más alta (7,5 % para hombres), seguida por Paccha (7,2 %), Cumbe (6,2 %) y Sinincay (5,9 %). Estas parroquias concentran la mayor participación masculina en servicios de cuidado. En contraste, parroquias como Santa Ana (1,0 %), Octavio Cordero Palacios (0,7 %), y Checa (0,7 %) presentan las tasas más bajas. En la mayoría de parroquias, la tasa total es apenas superior a la de hombres, lo que indica que la participación femenina sigue siendo mayor, pero no siempre de forma proporcional. Las diferencias pueden estar vinculadas al acceso geográfico, nivel de cobertura institucional o barreras culturales que afectan la asistencia masculina.

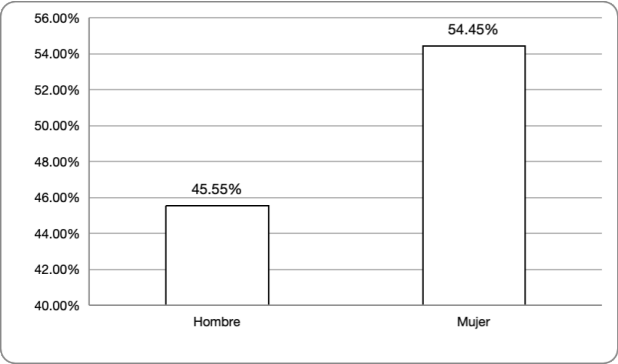
Figura 25. Tasa de participación en centros para adultos mayores del cantón Cuenca, por parroquia y sexo



Nota. La figura representa el porcentaje de adultos mayores atendidos por parroquia, desagregado por sexo masculino y total. Elaboración propia con base en datos de gestión de servicios gerontológicos del cantón Cuenca (2024).

Por otra parte, respecto al acceso a centros de protección infantil en el cantón Cuenca, la figura 26 muestra una diferencia significativa según sexo. Al respecto, las niñas representan el 54,45 % de la población atendida, mientras que los niños constituyen el 45,55 %. Esta diferencia puede responder a múltiples factores: mayor visibilidad de situaciones de riesgo en niñas, priorización en políticas de protección, o mayor denuncia en casos relacionados con violencia y abandono. Sin embargo, también puede reflejar una invisibilización de situaciones de vulnerabilidad.

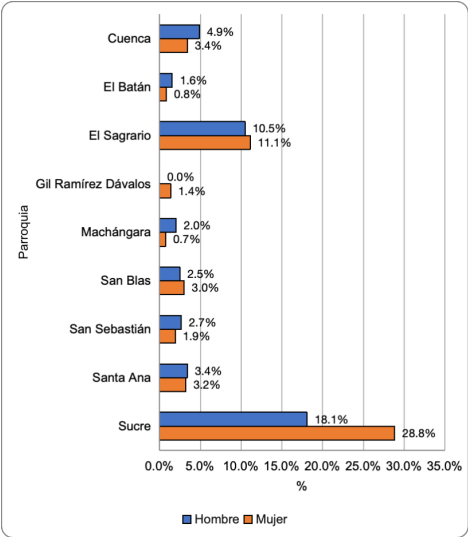
Figura 26. Tasa de participación en centros de protección infantil del cantón Cuenca, por sexo



Nota. La figura representa la proporción de niños y niñas atendidos en centros de protección infantil. Elaboración propia con base en datos de servicios de protección infantil del cantón Cuenca (2024).

Por otra parte, la figura 26 evidencia importantes desigualdades territoriales en el acceso a centros de protección infantil en parroquias urbanas del cantón Cuenca. Sucre destaca con la mayor tasa de atención, especialmente en niñas (28,8 %) y también en niños (18,1 %), concentrando más del 46 % de la atención total. Le siguen El Sagrario con 11,1 % de niñas y 10,5 % de niños. En contraste, parroquias como Gil Ramírez Dávalos (1,4 % niñas, 0 % niños), El Batán, y Machángara reportan niveles bajos de atención. La mayor participación femenina en casi todas las parroquias sugiere una tendencia sostenida, posiblemente asociada a una mayor visibilidad o denuncia de casos relacionados con niñas. Estas diferencias también podrían reflejar desigualdades en infraestructura, cobertura o activación de rutas de protección.

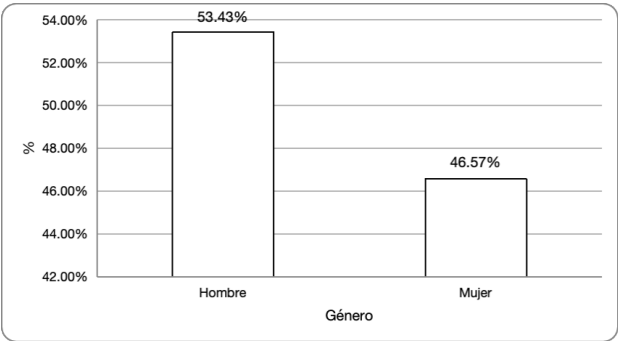
Figura 27. Tasa de participación en centros de protección infantil del cantón Cuenca, por parroquia y sexo



Nota. La nota muestra los porcentajes de niños y niñas atendidos en centros de protección por parroquia urbana. Elaboración propia con base en datos de servicios de protección infantil del cantón Cuenca (2024).

La figura 28 muestra la tasa de participación en centros para personas con discapacidad del cantón Cuenca, desagregada por género. Se observa que los hombres representan el 53,43 % de la población atendida, mientras que las mujeres constituyen el 46,57 %. Esta diferencia sugiere una leve sobrerrepresentación masculina, lo cual puede estar relacionado con distintos factores: mayor identificación o registro de discapacidades en hombres, barreras específicas que enfrentan las mujeres con discapacidad para acceder a servicios, o sesgos institucionales y familiares en la atención.

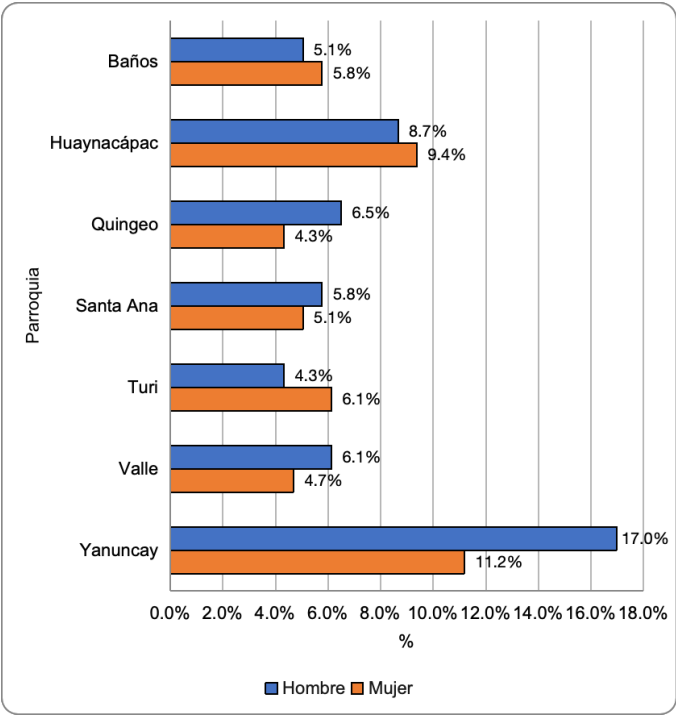
Figura 28. Usuarios de los centros para personas con discapacidad del cantón Cuenca, por sexo



Nota. La tabla muestra el porcentaje de participación de hombres y mujeres en centros para personas con discapacidad en el cantón Cuenca. Fuente: Elaboración propia con base en datos administrativos locales (2024).

La Figura 29 evidencia diferencias significativas en el acceso a centros para personas con discapacidad según la parroquia del cantón Cuenca. Yanuncay registra la mayor tasa de atención, con 17,0 % de hombres y 11,2 % de mujeres, concentrando un porcentaje notable de la población usuaria. Le siguen Huayna Cápac (9,4 % mujeres y 8,7 % hombres), y Quingeo y Valle, con porcentajes entre 6 % y 6,5 %. Por otro lado, parroquias como Turi, Santa Ana y Baños presentan tasas más equilibradas, aunque menores, que no superan el 6 %. La mayoría de las parroquias evidencia ligeras diferencias de género, con una leve predominancia masculina en algunas y femenina en otras.

Figura 29. Tasa de participación en centros para personas con discapacidad del cantón Cuenca, por parroquia y sexo



Nota. La figura muestra los porcentajes de atención por parroquia, diferenciados por género. Elaboración propia con base en datos de servicios para personas con discapacidad del cantón Cuenca (2024).

La tabla 26 evidencia disparidades significativas en la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en Cuenca, con un total de 117.745 personas en situación de pobreza, lo que representa aproximadamente el 19,8% de la población. La pobreza es más aguda en el área rural (82.041 personas) frente al área urbana (35.704 personas). Además, las mujeres superan ligeramente a los hombres en ambas zonas: en la rural, 44.591 mujeres pobres frente a 37.450 hombres; y en la urbana, 18.697 mujeres frente a 17.007 hombres. Estos datos revelan una feminización de la pobreza, particularmente en contextos rurales.

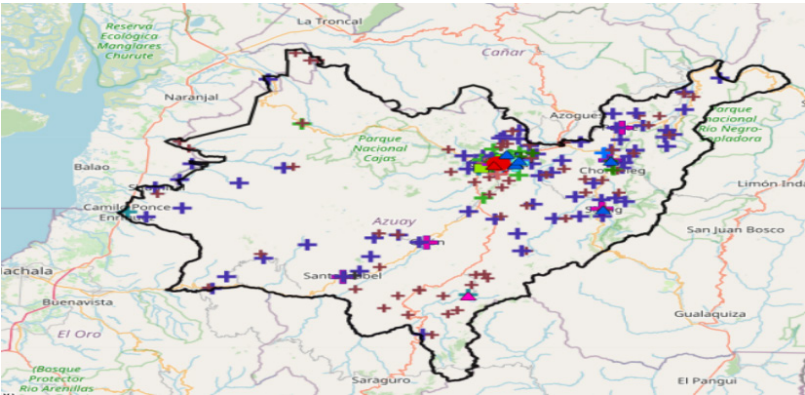
Tabla 26. Distribución de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) según sexo y área de residencia en el cantón Cuenca

Condición de Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas NBI							
Cantón y área de residencia	Número total de personas en viviendas particulares	No pobres		Total No pobres	Pobres		Total Pobres
		Sexo al nacer			Sexo al nacer		
		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres	
Cuenca	593.830	225.840	250.245	476.085	54.457	63.288	117.745
Urbana	360.524	154.269	170.551	324.820	17.007	18.697	35.704
Rural	233.306	71.571	79.694	151.265	37.450	44.591	82.041

Nota. La tabla muestra el porcentaje de participación de hombres y mujeres en centros para personas con discapacidad en el cantón Cuenca. Fuente: Elaboración propia con base en datos administrativos locales (2024).

La Figura 30 muestra la cobertura geográfica de los establecimientos de salud en la provincia del Azuay para el año 2022. El mapa permite identificar la distribución espacial de estos servicios, destacando una mayor concentración en áreas urbanas como Cuenca, mientras que las zonas rurales presentan menor densidad. Esta distribución evidencia desigualdades en el acceso a la atención sanitaria, especialmente en parroquias alejadas o de difícil acceso.

Figura 30. Mapa de cobertura de establecimientos de salud en la provincia del Azuay, 2022



Nota. Mapa de cobertura de establecimientos de salud en la provincia del Azuay. Clasificación según el Ministerio de Salud Pública: hospitales generales, hospitales básicos, centros de salud tipo A, B y C, centros especializados y puestos de salud. Elaborado con información territorial oficial. Fuente: Gobierno Provincial del Azuay (2022).

Respecto al cuidado infantil, la cobertura de Centros de Desarrollo Infantil Integral (CDI) continúa siendo limitada. En el cantón Cuenca, entre 2022 y 2024 se registraron 14.930 niñas y niños atendidos, con una leve sobrerrepresentación de varones. Las parroquias rurales presentan cifras más bajas, con 704 niños/as atendidos en 2024, lo que refleja una brecha en la infraestructura de cuidados, especialmente en zonas con alta feminización de la pobreza.

En el cantón Cuenca, el sistema educativo muestra diferencias significativas entre el sector urbano y rural, especialmente en el acceso a educación inicial y la permanencia escolar. En el sector rural, existen 207 unidades educativas (UE) fiscales, con una atención a 31.042 niños, niñas y adolescentes. Además, existen 23 instituciones educativas privadas que atienden a 8.862.

Por otro lado, en las parroquias más cercanas al área urbana se observa un mayor número de UE privadas y mejor cobertura de educación inicial (niveles 1 y 2), alcanzando más del 77% de cobertura en el sector urbano frente al 58% en la zona rural (Ministerio de Educación, 2024).

De las 466 UE registradas en el cantón, 322 brindan atención inicial a niños y niñas de 3 y 4 años. Sin embargo, los cambios en la política pública educativa tienen impactos más notorios en las zonas rurales, especialmente en aquellas más alejadas, debido a su limitada cobertura de infraestructura escolar (Ministerio de Educación, 2024).

En términos de género, a nivel cantonal, la matrícula está equilibrada entre hombres y mujeres. No obstante, se observan variaciones territoriales: en el sector rural asisten más mujeres (50,8%) que hombres (49,2%), mientras que en el urbano se invierte la proporción (50,2% hombres y 49,8% mujeres). En el sector rural, la asistencia escolar se mantiene estable hasta el 10.º año de educación general básica, pero se evidencia una mayor deserción a partir del 1.º de bachillerato, lo cual sugiere la necesidad de reforzar políticas de permanencia y transición educativa en zonas rurales.

6.6.2.8.3 Líneas de acción de la política 8

- 8.1** Fortalecer los sistemas integrales de atención especializada con adecuación de infraestructura, capacitación a profesionales y accesibilidad equitativa con enfoque de género a los servicios públicos.
- 8.2** Implementar un sistema cantonal de cuidados accesible, mediante la oferta de servicios e infraestructura en zonas rurales y periféricas, con servicios especializados y culturalmente pertinentes, garantizando el acceso equitativo a cuidados para personas en situación de dependencia, incluidas personas con discapacidad, adultas mayores, con enfermedades catastróficas, adicciones, niños, niñas y adolescentes, y atendiendo las necesidades, tiempos y condiciones de vida de las mujeres en toda su diversidad.
- 8.3** Ampliar la cobertura de servicios públicos de cuidado y atención integral, con especial énfasis en las zonas marginales, rurales y urbanas.
- 8.4** Establecer lineamientos de política para la prestación complementaria de servicios de desarrollo infantil, con un enfoque de universalidad progresiva y especial atención a la desnutrición crónica infantil, que articulen la acción municipal con los servicios estatales existentes y definan criterios de inclusión que promuevan la convivencia en igualdad de oportunidades.
- 8.5** Fortalecer los servicios especializados de atención integral y cuidados para mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con enfermedades catastróficas, con discapacidad, y en condición de movilidad humana.

- 8.6** Impulsar la articulación con la academia para fortalecer los servicios jurídicos, psicológicos, médicos, odontológicos, inclusión educativa, entre otros, garantizando atención integral y oportuna.
- 8.7** Implementar la estrategia de transversalización del enfoque de género tanto en la gestión interna como externa de las instituciones a nivel cantonal, mediante planes y estrategias operativas específicas vinculadas a todos los planes cantonales.
- 8.8** Implementar el Plan de derechos sexuales y reproductivos.
- 8.9** Implementar la Agenda Cantonal de Política Pública para personas con Discapacidad del cantón Cuenca.
- 8.10** Implementar el Plan de protección Integral de Niñez y Adolescencia.

6.6.2.8.4 Actores responsables de la concreción de la política 8

- Ministerio de Salud Pública (MSP)
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)
- Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca
- Gobierno Autónomo Descentralizado parroquiales
- Gobierno Autónomo Descentralizado provincial
- Ministerio de Educación (MINEDUC)
- Consejo de la Judicatura
- Consejos de Igualdad (CNIG, CNIPN, CNII, CONADIS, CNIMH)
- Empresa Pública Municipal de Desarrollo Económico (EDEC EP)
- Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca (EMAC EP)
- Empresa Pública Municipal de Movilidad de Cuenca (EMOV EP)
- Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda (EMUVI EP)
- Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (ETAPA EP)
- Consejo Cantonal de Seguridad
- Consejo Cantonal de Salud
- Benemérito Cuerpo de Bomberos de Cuenca
- Comisión de Gestión Ambiental
- Organizaciones de mujeres y redes comunitarias
- Academia y universidades
- Cruz Roja Ecuatoriana
- Empresa Pública Municipal de Cementerios y Servicios (EMUCE EP)
- Empresa Pública Municipal de Farmacias Solidarias (FARMASOL)
- Empresa Pública Municipal de Control de Plagas Urbanas (EMURPLAG EP)
- Guardia Ciudadana
- Fundación Iluminar
- Fundación Municipal El Barranco
- Concejo Cantonal de Protección de Derechos
- Acción Social Municipal
- SENESCYT

6.6.2.8.5 Metas de la política 8

Meta Estratégica	Línea base (2024)	Meta 2034
Fortalecer los sistemas integrales de atención especializada con adecuación de infraestructura, capacitación profesional y accesibilidad equitativa con enfoque de género.	Presencia parcial de centros especializados en zonas urbanas. Capacitación insuficiente en enfoque de género.	100 % de centros con infraestructura adaptada y personal capacitado, para un servicio interseccional en áreas urbanas y rurales.
Ampliar la cobertura de servicios de cuidado y atención integral, con especial énfasis en las zonas marginales, rurales y urbano-populares.	Cobertura limitada en parroquias como Llacao, Baños y Nulti (menos del 1 %).	Incrementar cobertura a más del 5 % en parroquias rurales y marginales del cantón Cuenca.
Incrementar servicios especializados de atención integral y cuidado	Cobertura concentrada en el área urbana.	90% de la normativa y políticas nuevas con enfoque de género e inclusión.
Cobertura limitada en zonas rurales; infraestructura inadecuada y oferta culturalmente poco pertinente	Sistema cantonal operativo en el 100% de las parroquias rurales y periféricas con cobertura equitativa.	100% de los procesos de control social evidencian equidad de género.
Establecer lineamientos para la prestación complementaria de servicios de desarrollo infantil con enfoque de universalidad y reducción de desnutrición crónica.	Alta prevalencia de desnutrición crónica infantil en zonas rurales; cobertura desigual de CDI.	Cobertura de servicios complementarios en el 100 % de parroquias con reducción del 10 % de la desnutrición crónica infantil.
Implementar la estrategia de transversalización del enfoque de género al interior y exterior de las instituciones	Estrategia aún no articulada en todas las dependencias.	Estrategia de transversalización del enfoque de género implementada en el 100 % de instituciones públicas cantonales.
Fortalecer servicios especializados de atención integral para grupos en situación de vulnerabilidad.	Cobertura desigual por género y territorio en servicios especializados (niñez, discapacidad, movilidad)	Al menos un centro especializado por zona rural o urbano-popular, con acceso paritario por género.
Articular con la academia para fortalecer servicios jurídicos, psicológicos, médicos y educativos.	Débil vinculación con instituciones académicas y profesionales del sector salud y derechos.	Sistema articulado con al menos 3 universidades e instituciones formadoras; protocolos integrales
Implementar la Agenda Cantonal de Política Pública para Personas con Discapacidad.	Plan creado y aprobado	Plan implementado en el 100 %.
Implementar el Plan de protección Integral de Niñez y Adolescencia.	Plan creado y aprobado	Plan implementado en el 100 %.
Implementar el Plan de derechos sexuales y reproductivos.	Plan creado y aprobado	Plan implementado en el 100 %.

6.6.2.8.6 Matriz estratégica de política de igualdad de garantías y servicios integrales y cuidados

Enfoque	Territorial (Descentralización y participación local reconociendo desigualdad territorial para la igualdad), Interseccionalidad (reconoce que múltiples factores de discriminación), Sostenibilidad y Medio Ambiente (Desarrollo sostenible, acceso equitativo a recursos sostenibles y liderazgo), Intergeneracional (políticas inclusivas para mujeres de todas las edades), Intercultural (Fortalecer participación de mujeres indígenas y rurales en la gestión territorial de servicios)			
Objetivo de igualdad	2. Impulsar las condiciones para construir una sociedad de igualdad y cuidados en el cantón Cuenca.	3. Promover un sistema democrático e inclusivo de participación y control social, para una gestión institucional eficiente que garantice los derechos humanos en el cantón Cuenca.		
Políticas 8	Establecer mecanismos para garantizar servicios de cuidado y atención especializada e integral, a mujeres y población en situación de vulnerabilidad, desde un enfoque interseccional y territorial.			
Líneas de acción:				
8.1. Fortalecer los sistemas integrales de atención especializada con adecuación de infraestructura, capacitación a profesionales y accesibilidad equitativa con enfoque de género a los servicios públicos				
8.2. Implementar un sistema cantonal de cuidados accesible, mediante la oferta de servicios e infraestructura en zonas rurales y periféricas, con servicios especializados y culturalmente pertinentes, garantizando el acceso equitativo a cuidados para personas en situación de dependencia, incluidas personas con discapacidad, adultas mayores, con enfermedades catastróficas, adicciones, niños, niñas y adolescentes, y atendiendo las necesidades, tiempos y condiciones de vida de las mujeres en toda su diversidad.				
8.3. Ampliar la cobertura de servicios públicos de cuidado y atención integral, con especial énfasis en las zonas marginales, rurales y urbanas.				
8.4. Establecer lineamientos de política para la prestación complementaria de servicios de desarrollo infantil, con un enfoque de universalidad progresiva y especial atención a la desnutrición crónica infantil, que articulen la acción municipal con los servicios estatales existentes y definan criterios de inclusión que promuevan la convivencia en igualdad de oportunidades.				
8.5. Fortalecer los servicios especializados de atención integral y cuidados para mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, personas con enfermedades catastróficas, con discapacidad, y en condición de movilidad humana.				
8.6. Impulsar la articulación con la academia para fortalecer los servicios jurídicos, psicológicos, médicos, odontológicos, inclusión educativa, entre otros, garantizando atención integral y oportuna.				
8.7. Implementar la estrategia de transversalización del enfoque de género tanto en la gestión interna como externa de las instituciones a nivel cantonal, mediante planes y estrategias operativas específicas vinculadas a todos los planes cantonales.				
8.8. Implementar el Plan de derechos sexuales y reproductivos.				
8.9. Implementar la Agenda Cantonal de Política Pública para personas con Discapacidad del cantón Cuenca.				
8.10. Implementar el Plan de protección Integral de Niñez y Adolescencia.				
Meta estratégica	Línea base	Meta 2034*	Responsables del cumplimiento	
Fortalecer los sistemas integrales de atención especializada con adecuación de infraestructura, capacitación profesional y accesibilidad equitativa con enfoque de género.	Presencia parcial de centros especializados en zonas urbanas.	Alcanzar al menos el 50% de paridad en candidaturas y autoridades electas en todos los niveles.	Rectoras:	MMDDHH,MIES, MSP
			Capacitación insuficiente en enfoque de género.	MSP, MINEDUC, GAD provincial, municipal y parroquiales, CCPD
			Complementarias:	Academia, Fundación Iluminar, Fundación El Barranco, Cruz Roja, EDEC EP, SECAP, EMAC EP, EMOV EP, EMUCE EP, Consejo Cantonal de Salud, Consejo Cantonal de Seguridad, Benemérito Cuerpo de Bomberos de Cuenca, Comisión de Gestión Ambiental
Ampliar la cobertura de servicios de cuidado y atención integral, con especial énfasis en las zonas rurales y urbano-populares.	Cobertura limitada en parroquias rurales como Llacao, Baños y Nulti (menos del 1 %).	Incrementar cobertura a más del 5 % en parroquias rurales y marginales del cantón Cuenca.	Rectoras:	MIES, MSP
			Concurrente:	GAD Azuay, Cuenca y parroquiales, CCPD
			Complementarias:	EMAC EP, EMOV EP, ETAPA EP, EMUVI EP, Fundación El Barranco, Fundación Iluminar Acción Social Municipal

Incrementar servicios especializados de atención integral y cuidado	Cobertura concentrada en el área urbana.	90% de la normativa y políticas nuevas con enfoque de género e inclusión.	Rectoras:	MMDDHH, MIES, MSP
			Cobertura limitada en zonas rurales; infraestructura inadecuada y oferta culturalmente poco pertinente	GAD provincial, municipal y parroquiales, Consejo cantonal de salud
			Complementarias:	EMURPLAG, FARMASOL, EMUCE, Cruz Roja, Fundación Iluminar, CCPD, Academia, Guardia Ciudadana, Acción Social Municipal
Establecer lineamientos para la prestación complementaria de servicios de desarrollo infantil con enfoque de universalidad y reducción de desnutrición crónica.	Alta prevalencia de desnutrición crónica infantil en zonas rurales; cobertura desigual de CDI.	Cobertura de servicios complementarios en el 100 % de parroquias con reducción del 10 % de la desnutrición crónica infantil.	Rectoras:	MIES
			Concurrente:	MSP, MINEDUC, GAD provincial, municipal y parroquiales, CCPD, SENESCYT
			Complementarias:	CCPD, Academia, ONG, Organizaciones comunitarias CNII
Implementar la estrategia de transversalización del enfoque de género al interior y exterior de las instituciones.	Estrategia aún no articulada en todas las dependencias.	Estrategia aplicada en el 100 % de programas y políticas cantonales.	Rectoras:	MMDDHH, CNIG
			Concurrente:	MINEDUC, MSP, MIES, CCPD; GAD provincial, municipal y parroquiales, Consejo de la Judicatura
			Complementarias:	Academia, Organizaciones de mujeres y redes comunitarias Consejos de Igualdad, ONGs
Fortalecer servicios especializados de atención integral para grupos en situación de vulnerabilidad.	Cobertura desigual por género y territorio en servicios especializados (niñez, discapacidad, movilidad)	Al menos un centro especializado por zona rural o urbano-popular, con acceso paritario por género.	Rectoras:	MMDDHH, CNIG, Consejos de Igualdad
			Concurrente:	MSP, MINEDUC, MIES, CCPD, GAD provincial, municipal y parroquiales.
			Complementarias:	Academia, Organizaciones de mujeres y redes comunitarias Consejos de Igualdad, ONGs
Articular con la academia para fortalecer servicios jurídicos, psicológicos, médicos y educativos.	Débil vinculación con instituciones académicas y profesionales del sector salud y derechos.	Sistema articulado con al menos 3 universidades e instituciones formadoras; protocolos integrales	Rectoras:	MMDDHH, Consejo Cantonal de Protección de Derechos (CCPD)
			Concurrente:	Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, SENESCYT, GAD provincial, municipal y parroquiales
			Complementarias:	ONG, Organizaciones de mujeres y defensoras de derechos, Consejo de la Judicatura
Implementar la Agenda Cantonal de Política Pública para Personas con Discapacidad.	Plan creado y aprobado	Plan implementado en el 100 %.	Rectoras:	CONADIS, GAD Cuenca
			Concurrente:	MIES, MSP, MINEDUC, CNIG, CNII
			Complementarias:	Academia, Cruz Roja, Fundación Iluminar, Fundación El Barranco
Implementar el Plan de protección Integral de Niñez y Adolescencia.	Plan creado y aprobado	Plan implementado en el 100 %.	Rectoras:	CCPD, CNII
			Concurrente:	MIES, MSP, MINEDUC, Consejo de la Judicatura
			Complementarias:	Concejo de la Niñez, Academia, Policía Comunitaria
Implementar el Plan de derechos sexuales y reproductivos.	Plan creado y aprobado	Plan implementado en el 100 %.	Rectoras:	MMDDHH, MSP
			Concurrente:	MINEDUC, GAD provincial, municipal y parroquiales, MIES
			Complementarias:	Academia, Consejo Cantonal de Salud, ONGs

6.7 Proyectos estructurantes

Categoría	Proyecto estructurante	A. Política(s) relacionada(s):
1. Servicios territoriales	Implementar o potenciar programas de vivienda social y alquiler protegido dirigido a mujeres con hijos e hijas del quintil 1 y 2, articulado con servicios básicos, sistemas de cuidado y transporte seguro.	Política 1,2,8
	Implementar o potenciar redes de servicios integrales para mujeres que incluya cuidado, formación, salud, movilidad segura y participación, promoviendo su inclusión plena y equitativa en la vida económica, social y política del cantón, especialmente en zonas vulnerables.	Política 3, 7, 8
	Implementar un Centro Integral Inclusivo para el cuidado y atención de personas con discapacidad y personas adultas mayores, garantizando servicios públicos especializados, accesibilidad universal y acompañamiento integral.	Política 2,3,8
	Implementar o potenciar un sistema cantonal de apoyo a la lactancia materna a través de bancos de leche humana, espacios dignos de lactancia y acciones que promuevan la corresponsabilidad de los hombres en el cuidado y la crianza temprana.	Política 2,3,8
	Fortalecer un Plan, especialmente para el Centro Histórico, con políticas de igualdad que limite la gentrificación, favoreciendo la habitabilidad de familias cuencanas.	Política 1, 8,7
2. Capacitación	Incidir en la incorporación progresiva de mujeres en la Policía Nacional en la provincia del Azuay y fortalecer su participación de hombres y mujeres en la prevención de violencias, derechos humanos y enfoque de género, mediante coordinación institucional y formación especializada.	Política 4, 7
	Implementar un modelo integral de formación comunitaria que articule educación familiar, cultura del buen trato en servicios públicos y sostenibilidad ambiental, para fortalecer el tejido social, la corresponsabilidad colectiva y entornos urbanos más inclusivos, seguros y ambientalmente responsable.	Política 1,4,7
	Implementar un sistema articulado de formación y sensibilización en género, derechos humanos y nuevas masculinidades dirigido a instituciones públicas y privadas, como estrategia de prevención de la violencia y transformación cultural hacia relaciones más igualitarias y libres de discriminación.	Política 4, 7
	Generar un espacio de diálogo para la incidencia en el sector educativo: mejorar condiciones de jóvenes rurales para el acceso a formación de tercer nivel; discutir sobre alternativas de formación en distintos niveles (técnicos y universitarios) que demanda el cantón para contar con profesionales que trabajen por el cierre de brechas; y programas educativos para personas con discapacidad; incidir en la discusión sobre horarios y alternativas de educación que sean accesibles a mujeres trabajadoras; jóvenes (hombres y mujeres) trabajadores. Involucrar a la academia y el sector privado.	Política 4, 7
	Promover espacios educativos, comunitarios y culturales que reconozcan, valoren y articulen los saberes ancestrales, fomentando la corresponsabilidad entre medicina ancestral y convencional, con participación de comunidades, sabios locales y redes interculturales.	Política 6, 7

3. Datos	Fortalecer la capacidad institucional y la articulación entre los entes responsables de las políticas públicas, para garantizar una atención oportuna, democrática e inclusiva orientada a reducir brechas de desigualdad entre hombres y mujeres.	Política 7, 8
	Fortalecer la transversalización del enfoque de género en los procesos de planificación, presupuestación y gestión pública cantonal, mediante el diseño e implementación de herramientas, lineamientos técnicos y procesos formativos que garanticen su operativización efectiva en proyectos, servicios, espacios públicos y comunicación institucional.	Política 7,8
	Diseñar e implementar una estrategia integral de comunicación y posicionamiento del PIO, que promueva su conocimiento, apropiación ciudadana y fortalecimiento institucional.	Política 7,8
	Crear un sistema permanente de mapeo, actualización y difusión de competencias institucionales para atender casos de violencia, que permita una derivación ágil, articulada y sin revictimización, fortaleciendo la coordinación interinstitucional y el acceso público a información clara y oportuna.	Política 4, 8
	Diseñar e implementar un sistema cantonal de información pública desagregada por género, parroquia, edad y condición socioeconómica, que sirva de base para la planificación, monitoreo y evaluación de políticas locales con enfoque de igualdad, interseccionalidad* y equidad territorial.	Política 4, 8
4. Espacios públicos y Autonomía económica	Crear una red articulada de mujeres productoras del agro que comparta conocimientos, recursos y logística para acceder a mercados locales y públicos, fortaleciendo capacidades, acceso al crédito, digitalización y comercialización solidaria con apoyo institucional.	Política 3, 7
	Fortalecer las capacidades y oportunidades económicas de las mujeres mediante la articulación de formación técnica, acceso a empleo, fomento de emprendimientos, iniciativas y experiencias productivas y, corresponsabilidad en el trabajo de cuidados.	Política 3
	Habilitar espacios públicos como centros comunitarios de cuidado y encuentro, con servicios públicos para personas dependientes, actividades educativas, culturales y recreativas, fortaleciendo la corresponsabilidad, la inclusión y la convivencia, especialmente en zonas rurales o periféricas con alta carga de trabajo de cuidado no remunerado.	Política 1, 3,8
	Habilitar espacios públicos estratégicos como escenarios de inclusión social y económica, brindando alternativas dignas y sostenibles al comercio informal, con infraestructura adecuada, promoviendo la economía popular y solidaria, una cultura ciudadana y una gestión participativa que contribuyan a reducir la informalidad y resignificar el espacio público como bien común.	Política 2, 7
	centro	Política 1, 8
	Potenciar el uso de la infraestructura barrial y parroquial para ofrecer actividades culturales, recreativas, deportivas y artísticas inclusivas, con énfasis en personas con discapacidad intelectual y otros grupos de atención prioritaria.	Política 1, 8
	Potenciar todos los planes cantonales sectoriales y especializados incorporando líneas de acción específicas que aborden las desigualdades de género, la seguridad de las mujeres, las brechas de acceso y reconocimiento.	Política 8, 4

Bibliografía

- Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Registro Oficial Suplemento No. 294. <https://www.trabajo.gob.ec/ley-organica-de-servicio-publico-losep/>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2021). Código del Trabajo (Actualización hasta 2021). Registro Oficial Suplemento No. 167. <https://www.trabajo.gob.ec/codigo-de-trabajo/>
- Bersosa Webster, J. (2025). El territorio y su ordenamiento como espacio de garantía de derechos humanos. Tesis doctoral por publicar.
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca. (2024). Anexo 2.1: Fase preparatoria – Diagnóstico del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2023–2027. Dirección General de Planificación Territorial.
- Acevedo, X. (2021). Mujeres por la justicia climática. Barranquilla +20.
- Amorós, C. (2021). La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias... para las luchas de las mujeres. Cátedra.
- Batthyány, K. (2021). Sistemas integrales de cuidados: desafíos y perspectivas para América Latina. CEPAL.
- Cazares, A. (2023). Inteligencia emocional y rendimiento escolar en los estudiantes de cuarto grado de educación. <http://repositorio.utmachala.edu.ec/handle/48000/21729>
- CEDAW. (2017). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>
- CEPAL (2011). El salto de la autonomía: de los márgenes al centro. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2014). Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36692>
- CEPAL (2019). La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45032>
- CEPAL (2021b). Hacia la sociedad del cuidado. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46658>
- CEPAL (2021c). La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46633>
- CEPAL. (2022). Autonomía económica de las mujeres en la recuperación transformadora con igualdad.
- Consejo de la Judicatura. (2023). La ejecución de la reparación integral en delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar. Quito, Ecuador.
- Crenshaw, K. (2017). On Intersectionality: Essential Writings. The New Press.
- D'Alessandro, M. (2020). Economía feminista: Cómo construir una sociedad igualitaria (sin perder el glamour). Penguin Random House Grupo Editorial.
- Espinosa Miñoso, Y. (2015). El entramado de la colonialidad del poder: raza, género y clase en los feminismos latinoamericanos. *Revista Estudios Feministas*, 23(2), 501–523.
- Falú, Ana. (2009). Las mujeres en la ciudad: de víctimas a protagonistas. Serie Mujer y Desarrollo, CEPAL.
- Falú, Ana. (2014). El derecho de las mujeres a la ciudad. *Revista Ciudad y Territorio*.
- Federici, S. (2019). El patriarcado del salario: críticas feministas al marxismo. Traficantes de Sueños.
- Gálvez Muñoz, L. (2020). Las mujeres en la economía. Catarata.

- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). (2014). Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas. Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del IPCC. Ginebra: Organización Meteorológica Mundial. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>
- León, M. (2015). Economía del cuidado y trabajo doméstico en el ámbito rural. Fundación Tierra.
- León, M. (2018). Economía feminista y solidaria: desafíos para la autonomía. Abya-Yala.
- ONU Mujeres. (2024). – Ecuador. Violencia de Género <https://ecuador.unwomen.org/es/digital-library/publications/2023/02/tungurahuadatos-de-la-encuesta-nacional-sobre-relaciones-familiares-y-la-violencia-de-generocontra-las-mujeres-envigmu-2019-y-de-femicidio>
- ONU-Mujeres. (2022). Hacia la igualdad de género y el liderazgo de las mujeres para la resiliencia ante el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo OIT. (2018). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado. Para un futuro con trabajo decente. Ginebra - Suiza. (Pp. 1-22).
- Paredes, J. (2010). Hilando fino: Desde el feminismo comunitario. La Paz: Mujeres Creando Comunidad.
- Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Serie mujer y desarrollo, número 87. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez Orozco, A. (2014). Subversión feminista de la economía. Traficantes de Sueños.
- Quiroga Díaz, N. (2021). Economías para la vida. Fundación Rosa Luxemburgo.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). La economía del cuidado y las brechas de género en América Latina. ONU Mujeres.
- Rolnik, R. (2014). Ciudades para todos: Propuestas y experiencias hacia el derecho a la ciudad. ONU-Hábitat y Fórum Nacional de Reforma Urbana.
- Rolnik, R. (2015). Guerra de los lugares: la colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Traficantes de Sueños.
- Ruiz Rivera, N. (2025). Gestión de riesgos y vulnerabilidad social: cartografía participativa y enfoque territorial. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez, J., & Torres, L. (2020). Educación, etnobotánica y rescate de saberes ancestrales en el Ecuador. Revista Espacios, 41(23), 158-170. <http://www.ifac.revistaespacios.com/a20v41n23/a20v41n23p14.pdf>
- Segato, R. (2016). La guerra contra las mujeres. Traficantes de Sueños.
- SPAVT-Azuay. (2023). Informe de Gestión del Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas y Testigos. Enero-diciembre 2023. Fiscalía General del Estado.
- UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction). (2015). Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Ginebra: Naciones Unidas. https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordren.pdf
- Walsh, C. (2010). Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época. Universidad Andina Simón Bolívar.







TERCER

PLAN DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y CUIDADOS

Cuenca 2025-2035