

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA
SEDE QUITO

CARRERA:
GESTIÓN LOCAL SOSTENIBLE

Trabajo de titulación previo a la obtención de título de: LICENCIADA EN
GESTIÓN LOCAL SOSTENIBLE

TEMA:
POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS EN CASOS DE
VIF-G EN EL DMQ 2009-2013 (VIF-G: VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y
GÉNERO)

AUTORA:
LILIAN ELÍZABETH LÓPEZ VÁSCONEZ

DIRECTORA:
ELIZABETH VIVIANA MALDONADO POSSO

Quito, febrero de 2015

**DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO
DEL TRABAJO DE GRADO**

Yo, autorizo a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de éste trabajo de titulación y su reproducción sin fines de lucro.

Además, declaro que los conceptos, análisis desarrollados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor.

Quito, febrero de 2015

Lilian Elizabeth López Vásquez

0201131984

DEDICATORIA

A mis hermosos hijos Nicolás y Daniel, que son la luz y mi inspiración, por su generosidad al permitir robarme el tiempo que debía dedicarles a ellos, por su amor y comprensión todos los años de estudio, por acompañarme y ser parte de éste paso en mi vida, constituyendo un estímulo para continuar siempre adelante. También a un ser muy especial que estuvo día a día en éste caminar de aprendizaje y esfuerzo, dedico con todo mi amor ésta sistematización. Gracias por su amor, paciencia, tolerancia y apoyo.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1.....	3
CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA ENTENDER EL GÉNERO	3
1.1 Marco teórico	3
1.1.1 Patriarcado.....	3
1.1.2 Sexismo	7
1.1.3 Género	9
1.1.4 Enfoque de género.....	9
1.1.5 Violencia de género.....	10
1.1.6 Igualdad de género	13
1.1.7 Justicia de género	14
1.1.8 Femicidio y feminicidio	15
1.1.9 Violencia doméstica o violencia intrafamiliar	17
CAPÍTULO 2.....	18
PROCESOS POLÍTICOS Y SOCIALES PARA LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO	18
2.1 Movimiento de mujeres: procesos políticos-sociales en el Ecuador.....	18
2.2 Convenios e instrumentos internacionales para la erradicación de la violencia contra las mujeres.....	26
2.3 Estado de situación de las desigualdades e inequidades de género.....	38
CAPÍTULO 3.....	53
DERECHOS DE LAS MUJERES, CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS	53
3.1 Orden jurídico constitucional para la garantía de los derechos de las mujeres ecuatorianas	53
3.2 Las comisiones permanentes de Igualdad y de Género en los Gobiernos Autónomos Descentralizados	64
3.3 Interacción institucional entre lo local y lo nacional.....	69

3.4	Institucionalización del enfoque de género en políticas públicas de Gobiernos Autónomos Descentralizados	75
3.5	La agenda política de las mujeres	80
CAPÍTULO 4.....		85
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO		85
4.1	Institucionalidad Municipal en el cantón Quito para la igualdad de género y prevención de la Violencia Intrafamiliar y de Género	85
4.1.1	Gestión pública a favor de la aplicación de la normativa VIF-G.....	92
4.2	Políticas de Seguridad Ciudadana, Violencia Intrafamiliar y de Género en el DMQ.....	95
4.3	La violencia contra las mujeres es un tema de políticas públicas	99
4.4	La transición de las Comisarias de la Mujer y la Familia hacia los Juzgados de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	104
4.5	Alianzas y conflictos para la legislación para la erradicación de la Violencia Intrafamiliar y de género: Código Integral Penal y el enfoque de género ...	108
CONCLUSIONES.....		118
LISTA DE REFERENCIAS		122

RESUMEN

La violencia contra las mujeres está reconocida por el Estado ecuatoriano como un problema de salud pública. A partir del año 1995, la Ley 103 contra la Violencia a la Mujer y la Familia, permite que se inicie una serie de acciones encaminadas a su erradicación, a la vez que se incorporan instrumentos internacionales sobre esta problemática. Sin embargo, la aplicación efectiva de políticas públicas con enfoque de género, de una agenda de mujeres y, de programas para la erradicación de la violencia en el Ecuador no se ha llegado a concretar, pese a que la Constitución de 2008, establece las directrices para su aplicación. Así como también, las políticas públicas de protección de derechos para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en el Distrito Metropolitano de Quito, se encuentran ausentes en los planes y programas, excepto pequeñas acciones aisladas que no logran incidencia para cambios efectivos.

ABSTRACT

The domestic violence against the women, is recognized by the Ecuadorian government as a problem of public health. Since 1995 the article of law 103 against the women's violence has allowed series of alternatives to find the solution and eradication, also incorporate international instruments in favor of this problem. But the application of this public politics in the function of general in groups of women and programs to the eradication of the women's violence in Ecuador has not have any solution. Inclusive with the resolution of the constitution the 2008, which stablish new direction to the eradication. Also the new politics include public protection and right to the prevention and eradication against the women of the metropolitan district of Quito, except small isolated actions the do not insist in effective changes.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo realizará un análisis sobre el estado de situación sobre las Políticas Públicas de las Mujeres a partir de la normativa constitucional de 2008 en las instituciones públicas, en los Gobiernos Autónomos Descentralizados y en los planes y programas implementados para la erradicación de la violencia contra las mujeres en el Ecuador, en concordancia con los acuerdos y convenios suscritos en el marco de la ratificación de los instrumentos internacionales vigentes.

Este análisis parte de conceptos elaborados por el feminismo para incorporar en la problemática específica situaciones históricas de inequidad entre hombres y mujeres desde la comprensión de la categoría **género**. En este sentido, es pertinente referirse a una problemática específica que tiene sus antecedentes en las acciones emprendidas por el Movimiento de Mujeres en la historia ecuatoriana, y en el caso particular de la ciudad de Quito. Para el efecto se utilizará procesos documentados, tanto de la lucha de organizaciones de mujeres y organizaciones feministas para visibilizar y lograr la inserción de políticas públicas en relación a la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar, así como también el marco legal, mediante el cual se han tomado importantes decisiones a nivel público como es el caso de la Ley 103, la normatividad para atender las demandas de alimentos, las ordenanzas referentes a este tema a partir de la implementación del enfoque de género en el diseño y ejecución de planes, proyectos y programas realizados, el Plan Nacional para la erradicación de la violencia de género en niñas, adolescentes y mujeres del año 2007 y los artículos que se refieren a la penalización de acciones que violentan los derechos de las mujeres en el Código Integral Penal.

En este contexto, el debate y aprobación del Código Integral Penal, que entre sus normativas, establece como delito el aborto y penas privativas de la libertad para quienes lo ejecuten o se hagan practicar. Es importante señalar que este Código Penal, desconoce la categoría género y utiliza expresiones no específicas de la violencia contra las mujeres al confundirlas con la violencia intrafamiliar, lo cual deja de lado uno de los logros más importantes de las mujeres ecuatorianas como es la Ley 103, al dejar en la indefensión a víctimas que requieren atención inmediata

como casos de amenaza de muerte. Las medidas de amparo, por ejemplo, deben ser emitidas por un/a fiscal, tiempo que podría permitir que el agresor cometa algún delito.

Para terminar, el tema de las políticas públicas y de una agenda de las mujeres es un tema pendiente en las diversas instancias e instituciones públicas, así como también la conformación del Consejo de Igualdad hacia las Mujeres.

CAPÍTULO 1

CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA ENTENDER EL GÉNERO

1.1 Marco teórico

Alrededor de la situación del problema que se investigará, la sustentación del presente trabajo se refiere a las políticas públicas para la erradicación de la violencia contra las mujeres, que de manera general se han diseñado en el Ecuador y en particular en el Distrito Metropolitano de Quito. Y dado que el tema debe abordarse desde el enfoque de género, se hará uso de todos aquellos conceptos y elaboraciones teóricas que son pertinentes desde el feminismo y los trabajos que se han realizado sobre el género en el contexto del desarrollo de la participación histórica de los movimientos feministas y de mujeres en el Ecuador y particularmente en el Distrito Metropolitano de Quito, de las leyes, Convenios y Ordenanzas, de los planes, proyectos y programas implementados desde la administración municipal referidos al tema. El contexto de la situación de la agenda política pública de las mujeres requiere de un enfoque multidisciplinar que tiene que ver con imaginarios sociales y culturales, y los factores estructurales que componen su dinámica, las políticas públicas y los derechos humanos. Para referirnos a los mecanismos que desde la administración pública se realizan contra la violencia intrafamiliar y de género -VIF-G, es necesario contextualizar el tema, de tal manera que nos permita explicar el estado de situación de la problemática y de las acciones emprendidas para su erradicación.

1.1.1 Patriarcado

Para empezar este trabajo de investigación, es necesario ubicar los por qué de la realidad de la violencia de género. En primer lugar, las sociedades occidentales y no occidentales, pese a la diversidad social y cultural que las configura, se encuentran atravesadas por un hecho que las identifica en diversos niveles por una ideología denominada patriarcado. Este patriarcado, se entiende como una realidad que atraviesa las esferas de las sociedades y

que imprime un carácter específico, en donde se producen relaciones de inequidad y ejercicio de poder físico y simbólico de relaciones sociales, lo que marca de diversas maneras las formas de convivencia entre hombres y mujeres y que, se expresa entre otras manifestaciones en los roles impuestos para cada sexo. En segundo lugar, la existencia de una ideología que efectúa un proceso de elaboración de sistemas simbólicos y de un lenguaje en función de la diferenciación sexual jerárquica establece imaginarios culturales de diferenciación que excluye y subordina el papel de la mujer en la sociedad.

Una de las características de la cultura occidental, es que ésta se funda en construcciones de pensamiento que excluyen a las mujeres en tanto las anula como sujetos del quehacer del pensamiento. Históricamente esta anulación la evidenciamos en los infinitos registros en el que las mujeres están ubicadas en un sector marginal o periférico. Ya sea desde el período clásico, en la Edad Media, Renacimiento o en las actuales formas democráticas del sistema social, político y económico, el desarrollo del pensamiento dentro de las ciencias sociales y de los aportes científicos se establecen desde lo masculino. El patriarcado como ideología, pugna por establecer un orden de lo simbólico en las relaciones entre los sexos que se traducen por relaciones de poder. Este patriarcado ha logrado institucionalizarse en las sociedades modernas en todos los ámbitos de la sociedad, en donde uno de sus ejes de funcionamiento, es a través del sistema jurídico. En este sentido, como lo afirma Ramiro Ávila Santamaría “El patriarcado, es el poder de lo masculino que se ejerce de forma vertical y autoritaria” (Ávila Santamaría, 2009, pág. XXIII) que se expresa a través de la existencia de un Estado que supuestamente protege y garantiza los derechos de la ciudadanía, pero que en la práctica expresa diversas manifestaciones de negación de los derechos que propugna, como es el caso de los derechos sexuales y reproductivos, cuando las mujeres no tienen libre elección sobre su cuerpo y sexualidad.

Se entiende por estructura patriarcal al sistema de relaciones en donde el hombre tiene el control y el poder en las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales y a partir de esta situación se genera desigualdad en perjuicio de las mujeres.

Se trata de un sistema que justifica la dominación, explotación, opresión y/o discriminación de las mujeres sobre la base de una supuesta inferioridad biológica de las mujeres. Tiene su origen histórico en la familia jefada por un patriarca cuyas estructuras se proyectaron luego a todo el orden social. En el sistema patriarcal hay un conjunto de instituciones que se articulan para mantener y reforzar el consenso expresado en un orden social, económico, cultural, religioso y político, que determina que las mujeres como categoría social siempre estarán subordinadas a los hombres, aunque pueda ser que una o varias mujeres tengan poder, hasta mucho poder, o que todas las mujeres ejerzan cierto tipo de poder como lo es el poder que ejercen las madres sobre los y las hijas. (CEDAW, 2005, pág. 2)

El sistema patriarcal, se encuentra presente en todas las sociedades del mundo, sin embargo, en unos países tiene menor presencia que en otros, en parte debido a la lucha de los movimientos de mujeres para su erradicación y con el objetivo de cumplir los derechos humanos fundamentales de las mujeres.

Pese a los cambios sociales y culturales que se han producido, este sistema patriarcal mantiene vigente su concepción vertical y jerárquica, en donde los derechos de los hombres están sobre los derechos de las mujeres.

Por otro lado, el patriarcado también se sustenta –en términos culturales- a través de sistemas educativos androcéntricos, en el funcionamiento y estructura de la familia, en donde los hijos tienden a reproducir los roles interpretados por sus progenitores, y a través de los medios de comunicación y publicidad que refuerzan estereotipos construidos desde el sistema, y que también están presentes en la ciencia, la tecnología y las artes.

En cuanto a la religión cristiana dominante en occidente, es indudable que a través de ciertas interpretaciones bíblicas se mantienen los prejuicios misóginos, así como las ideas que equiparan a la virtud femenina con el sufrimiento desde una visión de dominio patriarcal, lo que justifica por ejemplo que las mujeres no puedan ejercer el sacerdocio u oficiar cultos.

En este sentido, podemos afirmar que el sistema patriarcal ha generado un universo simbólico de los sexos, que además al haber sido homogenizado en muy diversas culturas, ha sido aceptado mayoritariamente tanto por los hombres como por las mujeres. Para introducirnos en el género es importante establecer la cuestión del sujeto (Amorós, 1997) el cual desde la cultura patriarcal difumina o hace un borramiento, ya que para las mujeres no es posible dado que su existencia se da en función del sujeto masculino que utiliza una serie de cuestiones simbólicas para representarlo lo que convierte a lo femenino en algo no verosímil. La cuestión de la emancipación, el reconocimiento de este sujeto femenino entonces plantea que las leyes y normas, las políticas públicas y toda una serie de acciones ya sean desde el Estado y de las organizaciones de la sociedad civil, un constante y duro escenario para introducir y visibilizar esta situación y por tanto de la violencia. Así para las feministas el objeto de su lucha es la eliminación del patriarcado y toda forma de violencia contra las mujeres por el hecho de serlo, para la sociedad que no asume esta posición, pero que aspira a vivir en un mundo o espacio libre y sin discriminación, el objeto de su lucha debería ser también la eliminación de esta violencia.

Los logros obtenidos por las diversas organizaciones feministas, tienen en su haber una de las más grandes producciones teóricas y conceptuales sobre la condición de las mujeres, el patriarcado, las relaciones de poder, la participación política entre otras, a partir de la segunda mitad del siglo XX y en el actual, en donde a través de una serie de mecanismos de participación se han logrado generar cambios sustanciales para el cumplimiento de derechos humanos de las mujeres, ya sea a través de leyes, tratados, acuerdos y convenios con el Estado o en el ejercicio de libertades y autonomías de manera individual, que generan cambios de conciencia y empoderamiento. Este desarrollo teórico y conceptual es interdisciplinar, pues en lo académico tiene una larga trayectoria en el ámbito de las ciencias sociales.

Aunque no necesariamente el cambio en la Ley garantiza cuestiones como la igualdad, la erradicación de la violencia intrafamiliar y de género (VIF-G) o el derrumbamiento del sistema patriarcal, es importante destacar que el

reconocimiento de derechos ciudadanos, incluido el derecho al voto, ha sido un larga lucha para que las mujeres hoy en día ocupen cargos de representación política, un proceso para que el Estado reconozca la violencia de género como un problema público y de Salud Pública y para que se establezcan programas de protección a las mujeres desde la institucionalidad. Todos estos reconocimientos, tienen un largo camino recorrido de debates y de construcción teórica desde las experiencias de las relaciones hombre-mujer, de las vivencias y subjetividades de las mujeres. En este sentido, el feminismo es una teoría social que entre otras realidades, explica las contradicciones existentes en las relaciones hombre-mujer como un proceso histórico y cultural y permite establecer modelos de sociedades como la nuestra en donde el sistema patriarcal, pese a los cambios positivos para las mujeres, éste se mantiene vigente y una de sus expresiones es la existencia del Estado y las leyes que lo rigen.

1.1.2 Sexismo

A partir de la elaboración de la definición de sexismo, el feminismo ha logrado establecer particularidades de las manifestaciones del sistema patriarcal para incorporarlos en el análisis de las diferencias culturales impuestas.

Fue gracias a la distinción entre sexo y género que hicieron varias científicas sociales, que las feministas logramos develar la falsedad de las ideologías patriarcales. Realizada esta tarea, el feminismo se abocó a develar el sexismo presente en todas, o casi todas, las estructuras o instituciones sociales. (Facio, 2002, pág.15).

El sexismo es otra de las expresiones de la violencia de género en la que prevalece el ejercicio de poder masculino contra las mujeres, en el que salen a flote estereotipos, prejuicios y mitos a través de los cuales se ejerce un tipo de violencia que en muchos casos es aceptado socialmente, como aquel que promueve la publicidad y los medios de comunicación y que implica la superioridad del sexo masculino sobre el femenino. La práctica del sexismo se produce en todos los espacios de las relaciones hombre-mujer, y refleja la

subordinación de la mujer dentro de la estructura patriarcal de una manera simbólica que se expresa especialmente a través del lenguaje y la no observancia de la mujer como presencia real en diversos espacios.

A la identificación del cuerpo femenino se le imputan representaciones simbólicas que la religión cristiana tiene uno de sus principales referentes la figura de Eva en contraposición a la de virgen María. Estas dos figuras expresan la cosificación del cuerpo femenino de manera dual la imagen de la pecadora y la de la madre virginal (Thomasset, 1996) y que establece en la sociedad un aprendizaje de los modelos de comportamiento en los que el cuerpo es el sello de identidad que expresa jerarquías relacionales. Siendo esta definición central para la comprensión de las diferencias e inequidades en las relaciones hombre-mujer, podemos revisar que la violencia de género expresa precisamente esta dicotomía. El sexismo expresa como una jerarquía y por tanto como exclusión que puede manifestarse a través de la subordinación.

... el sexismo implica relaciones de género inequitativas y se refiere a las prácticas institucionales e interpersonales según las cuales los miembros del grupo de género dominante (generalmente los hombres) acumulan privilegios mediante la subordinación de otros grupos de género (por lo común las mujeres) y justifican esas prácticas mediante ideologías de superioridad, diferencias o desviaciones innatas. (ODS, 2013).

Se encuentra manifiesto en la omisión de la presencia de la mujer en diversos ámbitos en los que convive, lo que hace que se valore exclusivamente el sexo masculino como el elemento central de las relaciones humanas. “El desequilibrio sexual del poder, la represión de la sexualidad femenina y la división del trabajo por sexos son las manifestaciones más evidentes del sexismo”. (Sau, 2000, pág. 221) Dentro de las teorías feministas el sexismo está considerado dentro de la categoría sexo/género que deviene de las construcciones culturales de la división sexual masculino/femenino y los roles asignados.

1.1.3 Género

El género aparece como un concepto de la medicina que es apropiado por las feministas para explicar que las relaciones entre los sexos están determinadas por construcciones culturales. Las teorías de género trabajan desde las definiciones de sexo y género, lo que permite diferenciar conceptualmente la visión que naturalizaba la determinación biológica del ser humano como macho y hembra. Para (Beauvoir, 1999), “no se nace mujer, se llega a serlo”. En este sentido la construcción social y cultural, expresa al género como:

el conjunto de características, roles, actitudes, valores y símbolos que conforman el deber ser de cada hombre y de cada mujer, impuestos dicotómicamente a cada sexo mediante el proceso de socialización y que hacen aparecer a los sexos como diametralmente opuestos por naturaleza. Ser hombre o ser mujer puede ser diferente de una cultura a otra o de una época histórica a otra, pero en todas las culturas se subordina a las mujeres. Es decir, ser mujer u hombre es una condición social y cultural construida históricamente. En la mayoría de nuestras sociedades, el deber ser de hombres y mujeres está predeterminado por su cultura. (CEDAW, 2000, pág.7)

Es decir que el ser hombre o mujer está dado por construcciones culturales elaboradas en las que, a cada uno se les asignan roles de comportamiento. Es por esta razón que quien quebranta estas asignaciones recibe sanciones morales, de acuerdo al sistema de valores que elabora la cultura patriarcal y que históricamente ha diseñado un modelo de comportamiento diferenciado. De tal manera que subyace la subordinación de un sexo sobre otro.

1.1.4 Enfoque de género

El enfoque de género tiene su fundamento en la teoría de género en el contexto histórico del desarrollo del feminismo, en el que está incluido el análisis de género. Su principio procura mantener posiciones éticas y correctas para conseguir la igualdad y el respeto entre todos los seres humanos (hombres y mujeres).

El análisis de género es la síntesis entre la teoría de género y la llamada perspectiva de género derivada de la concepción feminista del mundo y de la vida. Esta perspectiva se estructura a partir de la ética y conduce a una filosofía posthumanista, por su crítica de la concepción androcéntrica de humanidad que dejó fuera a la mitad del género humano: a las mujeres. Y, a pesar de existir en el mundo patriarcal, las mujeres han sido realmente existentes. Es notable que el humanismo no las haya advertido. La perspectiva de género tiene como uno de sus fines contribuir a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres”. (Lagarde, 1996, pág. 16)

Desde esta perspectiva, el enfoque de género permite comprender las características que identifican a hombres y mujeres y de la misma manera, sus diferencias, sus expectativas y oportunidades y las diversas relaciones como resultado de las construcciones sociales que asignan los roles de comportamiento. Para la aplicación del enfoque de género en las políticas públicas, es necesaria la incorporación de la transversalización desde una dimensión que esté claramente definida de la orientación y los lineamientos de las teorías de género en las diversas áreas tanto profesionales, de estudios, de trabajo, etc., para la educación, difusión, socialización y empoderamiento, en donde se promueva efectivamente un objetivo hacia la igualdad de género.

1.1.5 Violencia de género

La violencia de género es aceptada en casi la mayor parte del mundo como un problema que afecta a las sociedades y a las relaciones hombre-mujer. Esta aceptación como problema ha generado la implementación de una serie de leyes y políticas públicas para su erradicación.

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que signifique o suponga un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, así como las amenazas de tales actos, la coacción, la privación de libertad, la discriminación, tanto si se producen en la vida

pública como en la vida privada, es violencia contra la mujer. (ONU, 1993)

La gran mayoría de actos de violencia de género que se producen, lo son en contra de las mujeres, de sus derechos, de su libertad, de su integridad física o moral y de su desarrollo personal.

La violencia contra las mujeres es un fenómeno universal y estructural que adopta múltiples manifestaciones: discriminación, marginación, exclusión, etcétera. Cualquier mujer, por el solo hecho de serlo y al margen de su credo, origen, edad, educación, trabajo, etcétera, es susceptible de ser objeto de algún tipo de agresión o discriminación. Por ello, estos actos de violencia contra las mujeres son calificados genéricamente, como violencia de género.

La violencia de género afecta especialmente a mujeres y niñas que son víctimas de acciones como el maltrato físico, psicológico y sexual. Esta violencia tiene diversas manifestaciones y está presente tanto en la vida cotidiana como en las esferas políticas, empresariales, religiosas, sociales y culturales generando problemas de salud física y emocional, coartando las aspiraciones de educación, crecimiento humano y de logro profesional. La violación, el acoso sexual, el acoso laboral, el sexismo, la publicidad sexista, el abuso sexual, entre otras acciones violentas están categorizadas como violencia de género. En el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), por ejemplo la campaña Ciudad segura para las mujeres, calles sin acoso¹, se establece precisamente porque da cuenta de la violencia de género presente en los espacios públicos.

La Organización de Naciones Unidas en la IV Conferencia Mundial de Pekín de 1995 reconoció que la violencia contra las mujeres es un obstáculo para lograr los objetivos de igualdad, desarrollo y paz y viola y menoscaba el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Además la define ampliamente como una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. Siendo éste un problema que atenta contra los derechos humanos, es imperativo que la institucionalidad, en este caso el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ),

debe tomar como uno de sus objetivos estratégicos su erradicación, tanto de la violencia de género como de la violencia intrafamiliar.

La violencia de género es una de los hechos cotidianos que se sustenta en la ideología patriarcal que, a través del establecimiento de un sistema de valores ejecuta acciones en detrimento de las mujeres como una estructura de organización social. Este sistema de valores tiene diversos enfoques como una problemática que afecta directamente a las mujeres. Para lo cual es preciso puntualizar algunas consideraciones respecto a este sistema de valores. La violencia de género ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad como desigualdad en todos los ámbitos del quehacer de las relaciones humanas. En este sentido la elaboración de un sistema simbólico atañe de hecho también a una violencia simbólica, así como también a una violencia concreta que se evidencia en el maltrato físico. Los aportes conceptuales a la violencia de género aparecen en la década de los años sesenta y es desarrollado con amplitud en la década de los años setenta a través de la emergencia del concepto género que determina que el ser mujer u hombres es una construcción social a diferencia de las determinaciones biológicas de los sexos.

La divulgación de algunos análisis de feministas académicas indica que las estructuras mentales, en su dimensión sexuada, han sido creadas por la dinámica sociocultural expresada en el género. Y que los sujetos masculinos o femeninos son determinados a través de mecanismos sociales, en su mente y en su cuerpo, y por consiguiente, en la construcción de su subjetividad, por un orden simbólico relativo a la diferencia sexual, traducido en jerarquías sociales. (Sosa, 2009)

Desde el establecimiento del concepto género, como un punto de partida para el debate sobre las formas que asumen las mujeres a través de los roles, que son impuestos como un producto cultural y social. En este sentido el quid del asunto gira en torno a la búsqueda de una identidad distinta a la que se ha impuesto cultural y socialmente y en esa búsqueda, la construcción de enfoques que dieran al traste con las elaboraciones patriarcales se basan en el género como la base conceptual para entender las relaciones entre hombres y

mujeres. Uno de los puntos de partida es que las relaciones entre hombres y mujeres están determinadas por las relaciones de poder que lleva implícito un contenido político. Lo personal es político, esta frase de una de las feministas de los años setenta a través de largos debates, permite establecer que la violencia de género es un tema que compete al Estado. No es posible catalogar un estado como democrático si buena parte de sus ciudadanas no tienen libertad, no están protegidas eficazmente por las fuerzas de seguridad y no tienen defensa jurídica. (Varela, 2003, pág.28)

1.1.6 Igualdad de género

La igualdad de género a través de las teorías feministas, demuestra históricamente las formas de subordinación de las mujeres dentro de la estructura patriarcal, en este sentido uno de los principios que tiene el feminismo es el de la lucha por la igualdad de género, que implica que tanto hombres como mujeres tengan los mismo derechos y las mismas oportunidades y para ello, es importante la creación de condiciones para que esto se produzca.

Es importante señalar el aporte de las Conferencias Internacionales de la Mujer de 1975 a 1995 de Naciones Unidas que han logrado posicionar el tema en las agendas políticas de muchos países. En la Conferencia de la Mujer de 1975, se plantea uno de los objetivos esenciales que es “la igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género”. Lo que se ha vuelto efectivamente un importante mecanismo para visibilizar la desigualdad de género como un problema público en el que debe intervenir el Estado.

En la Constitución ecuatoriana, 2008, en el Artículo 70, se establece que:

El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

Este mandato constitucional, se enmarca dentro del principio del *Buen Vivir*. La igualdad de género precisa de un marco institucional dentro del Estado para el diseño y ejecución de políticas públicas, así en el Artículo 6 del Régimen de Transición se establece la creación de los Consejos de Igualdad y entre ellos el Consejo de Igualdad de las Mujeres y Equidad de Género que establece:

Construir políticas universales.

Transversalizar los enfoques de género, étnico, generacional, laboral y de capacidades especiales en todos los sectores.

Monitorear técnicamente las políticas públicas en todas las instancias estatales. ,

Definir un adecuado anclaje institucional.

Contar con una representación amplia y plural de la sociedad civil.

(Arboleda, 2010, pág. 35)

Para el logro de la igualdad de género es importante realizar acciones que tiendan a una progresiva eliminación de las desigualdades de género y del respeto de los derechos humanos de mujeres y hombres.

1.1.7 Justicia de género

Tradicionalmente e históricamente el derecho ha tenido una posición y enfoques elaborados por los hombres, en los que las perspectivas y contenidos se encuentran en función de una dirección en la que, no se ha tomado en cuenta para la elaboración de sus preceptos, los derechos de las mujeres y de sectores sociales con menos oportunidades. Sin embargo, las luchas feministas y los cambios sociales son factores que inciden en el cambio de concepciones del derecho en los que, la justicia de género se va insertando, como una herramienta de búsqueda de argumentos jurídicos con perspectiva de género que clasifica los argumentos por derechos, tema y materia de derecho; presenta el análisis de las sentencias seleccionadas y ofrece un acervo de referencias legales y bibliográficas sobre los derechos de las mujeres desde una posición ya sea feminista o desde el enfoque de género.

El sesgo de género que pueden tener los operadores de justicia debe ser neutralizado a través de mecanismo y prácticas consistentes que más que reproducir la desigualdad entre hombres y mujeres tiendan a superar haciendo de la justicia un bien universal. En efecto la justicia como bien simbólico y social debe responder a los desafíos de una sociedad más inclusiva que la de ayer y considerando que existe el instrumental teórico para avanzar en este sentido debe ser capaz de expresar la demanda por una justicia de género. (Fries, 2005, pág. 4)

La neutralidad de los operadores de justicia, es un ideal que pretende a través de la objetividad actuar con bases éticas y de equidad. Siendo esta el fundamento de la justicia lo que se espera del sistema de justicia es la revalorización de la diversidad, la pluralidad y la no discriminación de los sexos.

En el Ecuador, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en el año 2013 inicia una campaña nacional denominada “Por la igualdad de Género en Ecuador” y se compromete que el enfoque de género sea utilizado en el sistema de justicia. Sin embargo, este enfoque de género no está diseñado de manera conceptual y metodológica y no cuentan con indicadores que evidencien su cumplimiento, además de que su difusión ha sido casi nula en la población ecuatoriana. Uno de los vacíos que observamos en este sentido, es la ausencia precisamente de una posición que defienda los derechos de las mujeres, además de una falta de voluntad política desde las mismas instituciones del Estado, ya que las acciones que tienen que ver con los derechos de las mujeres pasan a segundo plano como ha sucedido históricamente, por ejemplo los temas económicos y políticos son considerados relevantes y los de las mujeres periféricos, “domésticos” o intrascendentes.

1.1.8 Femicidio y feminicidio

El control de la mujer por parte del hombre, expresa su forma más violenta a través del asesinato, además de un delito, es una realidad que está presente en nuestro medio. Para la feminista Marcela Lagarde, el femicidio es la

expresión más cruenta de la violencia de género, que es ejecutado generalmente por un hombre conocido de la víctima, ya sea como marido, novio, amante, compañero de trabajo, familiares, amigos, compañero de estudios o vecino. El femicidio también puede ser ejercido por un hombre desconocido que en manifiesta misoginiaⁱⁱ

... la forma más extrema de violencia de género, entendida ésta como la violencia ejercida por los hombres contra las mujeres en su deseo de obtener poder, dominación o control. Incluye los asesinatos producidos por la violencia intra-familiar y la violencia sexual. (Pontón, 2007, pág. 203)

El femicidio en el Ecuador es un concepto que empieza a visibilizarse. Una de las líneas estratégicas **(6)** del Consejo de Transición hacia la equidad de género en Ecuador plantea la “Erradicación de la violencia de género, el acoso sexual, laboral y político y el femicidio en los diversos ámbitos en que ocurren (social, escolar, académico, empresarial, doméstico, y en dinámicas de movilidad y zonas de conflictos), que garantice la autonomía corporal, emocional, económica, política y social de las mujeres. Promoción, protección y garantía del derecho a la seguridad ciudadana de las mujeres”. Y uno de los puntos específicos de este Plan, plantea la erradicación del femicidio. Por otro lado, el feminicidio a diferencia del femicidio conceptualmente se presenta como un problema que concierne al Estado como su principal actor para la erradicación implica:

...normas coercitivas, políticas expoliadoras y modos de convivencia enajenantes que, en conjunto, componen la opresión de género, y en su realización radical conducen a la eliminación material y simbólica de mujeres y al control del resto. Para que el feminicidio se lleve a cabo con el conocimiento social y no provoque la ira social, ni siquiera de la mayoría de las mujeres, requiere una complicidad y el consenso que acepte varios principios concatenados: interpretar el daño a las mujeres como si no lo fuera, tergiversar sus causas y motivos y negar sus consecuencias. Todo ello es realizado para

sustraer la violencia dañina contra las mujeres de las sanciones éticas, jurídicas y judiciales que enmarcan otras formas de violencia, exonerar a quienes infringen el daño y dejar a las mujeres sin razón, sin discurso y sin poder para desmontar esa violencia. En el feminicidio, hay voluntad, hay decisiones y hay responsabilidad social e individual. (Lagarde, 2001)

Esta manifestación de la violencia contra las mujeres en el ámbito público exige establece la generación de mecanismos para concienciar, visibilizar, capacitar y sensibilizar a los operadores de justicia.

1.1.9 Violencia doméstica o violencia intrafamiliar

Esta expresión se ha hecho común en diversos ámbitos de las relaciones sociales y de los estudios de género. La violencia doméstica, centra su análisis en el espacio de las relaciones de pareja y de familia dentro de un círculo caracterizado por rasgos de afinidad, de sangre o afectiva, es decir que su ámbito es espacial. Las víctimas de esta violencia tradicionalmente han sido las mujeres, las niñas, niños y personas de la tercera edad. Aunque no siempre las personas que ejercen la violencia son hombres, estos constituyen la mayoría, en la que se encuentra implícito un ejercicio de poder dominante y jerárquico. También denominada violencia intrafamiliar, se diferencia de la violencia de género porque necesariamente no se ejerce el poder desde el patriarcado y machismo, sino que responde a prácticas violentas de ejercicio de poder autoritario y se refiere a cualquier tipo de violencia producida en el hogar y contra cualquier persona que viva en él (Gimeno Reinoso & Barrientos Silva, 2010). Lo que implica que también los hombres son víctimas de la violencia que puede ser ejercida incluso por sus parejas (mujeres), su/s padres/madre, abuelo/abuela/, hijo/a, pariente o amigo dentro de un círculo familiar. Esta violencia puede causar severos trastornos a las víctimas y en algunos casos pueden ser daños irreversibles.

CAPÍTULO 2

PROCESOS POLÍTICOS Y SOCIALES PARA LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO

2.1 Movimiento de mujeres: procesos políticos-sociales en el Ecuador

Para hablar sobre el movimiento de mujeres en el Ecuador, es necesaria una revisión (aunque rápida) sobre los procesos antecedentes de una serie de acciones emprendidas por las mismas mujeres para que el Estado ecuatoriano reconozca sus derechos. Proceso que ha sido extenso y que lo ubicamos a partir de la constitución republicana, aunque es necesario aclarar que la presencia de las mujeres viene de mucho tiempo atrás.

Una vez constituida la nación ecuatoriana, muchas mujeres, aunque de manera dispersa, están constantemente incursionando y realizando rupturas con el orden patriarcal, o luchando para el reconocimiento de sus derechos en el ámbito de lo político. Sin embargo es hasta la década de los años setenta del siglo XX, que recién aparece un movimiento de mujeres entendido como una agrupación cuya finalidad es acabar con un sistema de dominación y lograr un proceso emancipatorio desde un emergente feminismo. Esta irrupción como actor social tiene que ver con un proceso de reconocimiento de su subordinación histórica en razón de género que comienza por visibilizar en el debate las diversas situaciones de discriminación de la que es objeto.

Por otro lado, resulta lamentable que las mujeres ecuatorianas, en la historia nacional se encuentren ignoradas por la omisión dentro de los estudios de investigación por falta de esfuerzos desde la academia y de investigadore/as. Sin embargo, a pesar de esta omisión, contamos con pocos nombres de mujeres protagonistas encontrados hechos políticos, como los de Manuela Cañizares, una figura muy importante en la historia nacional y que si no hubiera sido por ella, los patriotas del 10 de agosto no habrían consolidado su triunfo. El de Marieta de Veintimilla, mujer que escribe un libro de carácter

político denominado “Páginas del Ecuador” que fue criticado en su tiempo por considerarlo como una simple defensa de la dictadura de su tío Ignacio de Veintimilla. Coincide en esta apreciación Isabel Robalino: “excepto esos dos nombres de mujeres, no conozco ningún otro y peor aún de alguna manifestación de mujeres a favor del sufragio” (Robalino, 2006). Este desconocimiento se encuentra velado pero no es inexistente. Dolores Sucre, Zoila Ugarte de Landívar, Hipatia Cárdenas, Matilde Hidalgo, Dolores Cacuango, Tránsito Amaguaña, Rosa Colcha, entre otras mujeres participaron en las luchas ya sean liberales, en el movimiento indígena y acciones junto a sectores populares como activistas políticas protagónicas, durante períodos de guerras con aportes económicos o ateniendo a los heridos en las batallas. Entre muchas más, constituyen un andamiaje de procesos que anteceden a la conformación de un movimiento de mujeres desde la causa de las mujeres desde una posición feminista.

Otras mujeres, especialmente en el contexto de la Revolución Liberal comienzan a organizarse ya sea para escribir, hablar de temas relacionados con el ambiente político nacional, de la educación de la familia, o fundar revistas de mujeres. Aunque denominados Centros Feministasⁱⁱⁱ como el Rosa Luxemburgo y La Aurora respectivamente, constituyen uno de los registros de organizaciones de mujeres, desde la reivindicación de clase, pero que nos parece importante destacar su papel, ya que las prohibiciones y discursos en contra de la participación política de las mujeres es una constante hasta hace pocos años y ellas logran ciertas rupturas que les permite transitar por espacios públicos. Este ganarse el espacio público, genera que en el año 1929 se apruebe el derecho al sufragio de la mujer ecuatoriana, pero para aquellas que saben leer y escribir.

El proceso de incursión de la participación social y política de la mujer, va consolidándose y es así que la Asociación Femenina Ecuatoriana se crea en 1938 –AFE- que entre sus principios sostenía:

- b) impulsar a la mujer ecuatoriana para el uso consciente de sus derechos cívicos y su participación activa en la vida nacional;

c) Luchar por hacer efectiva la igualdad de derechos económicos, sociales, políticos, con disposiciones que obliguen a cumplirse las Leyes actualmente existentes en el País y las que se dictaren posteriormente;... (AFE, 1938)

Esto significa que un sector de las mujeres ecuatorianas en 1938, evidencian un importante activismo político en el marco de los derechos ciudadanos y que, se hace presente en el escenario de la política de una manera mucho más libre que sus antecesoras, aunque su creación se haya dado en un momento coyuntural como el de “realizar acciones a favor de la paz mundial, buscar la promoción de la mujer y su mayor incorporación al movimiento de oposición política al gobierno” (Vega Ugalde, 1987, pág. 52) con temáticas todavía adscritas a su rol de cuidadora. Entre las mujeres que conformaban AFE se encontraban Nela Martínez, Luisa Gómez de la Torre y Alba Calderón.

Todas estas participaciones en el ámbito de la política a nivel mundial, vienen a dar un giro importante con la declaración del Año Internacional de la Mujer en 1974 y luego con la Conferencia Mundial de la Mujer de 1975, realizada en México por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas que postula el primer Plan de Acción Mundial con las directrices a seguir por la comunidad mundial para realizar acciones encaminadas a la promoción de la mujer, en donde se establece por primera vez los instrumentos normativos para exigir el cumplimiento de ciertos derechos de las mujeres en el Ecuador. Esto influye en la consolidación de un naciente movimiento de mujeres que se produce en el contexto de la dictadura militar, que luchaba por el reconocimiento del Estado su derecho a la participación en la vida pública y recibe el apoyo de organizaciones internacionales. En este ambiente, cuando se vivía un aparente sistema democrático, se había creado en el año 1970 el Departamento de la Mujer bajo la dependencia de la Dirección General del Trabajo del entonces Ministerio de Previsión Social, como resultado de una solicitud realizada por la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA.

La Unión Nacional de Mujeres –UNME, resuelve declarar al año 1978 como el Año Internacional de la Mujer Votante, justamente cuando se aprueba el

voto obligatorio para hombres y mujeres sin hacer distinción de ninguna clase. Y en 1980, época del llamado “retorno a la democracia”, la participación política en el aspecto electoral cumple con una anhelada lucha histórica de las mujeres. El Departamento de la Mujer se eleva a la categoría de Oficina de la Mujer, adscrita al Ministerio de Bienestar Social. Todos estos avances permitieron a su vez la participación más activa de organizaciones de mujeres en el contexto de los derechos a la participación política.

En los años ochenta, se crea Mujeres por la Democracia, lo que nos permite observar que el tema de la participación política es una de las motivaciones que moviliza a las organizaciones de mujeres y de ahí, se produce un proceso más diverso hasta la acción y reflexión de las relaciones de poder en una estructura social patriarcal.

Un importante desarrollo del pensamiento feminista, se produce con la aparición de medios de comunicación promovidos por ONGs de mujeres y que se crean en los años ochenta. Como es el caso del Periódico La Mujer, del Centro de Información y Apoyo a la Mujer CIAM (Quito); la revista La Maga, del Centro de Acción de la Mujer, CAM (Guayaquil; y Cuadernos de la Mujer, publicación del Área de la Mujer del Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES (Quito) y Mujeres, del Frente Amplio de Mujeres, FAM (Cuenca)” (Cuvi & Buitrón, 2006, pág. 35), "Chaquinán", periódico de las Organizaciones de Mujeres del Placer Alto, Toctiuco y San Roque de Quito; "La Venada", fotonovela editada por el Taller de Comunicación Mujer; El Área de Mujeres de la Agencia Latinoamericana de Información, ALAI; El suplemento "La Manza-Ana", que circuló con diario Hoy; El suplemento Sexto Sentido, que editaba la Red de Mujeres en la Comunicación, que luego circula con el diario Hoy.

Un avance importante desde la institucionalización para la implementación de las políticas públicas con enfoque de género, constituye la creación de la DINAMU en el año 1980, que luego desemboca en la creación del Consejo Nacional de las Mujeres –CONAMU (1997), como el organismo rector de las políticas públicas a nivel nacional desde el Estado. Con la aprobación de la Constituyente de 2008 y de acuerdo a las reformas constitucionales, el

CONAMU pasa a constituirse en un proceso hacia la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género. Este proceso implica que a nivel nacional sea mandatorio la incorporación del enfoque de género en todos los programas y Planes de Desarrollo de los Gobiernos Autónomos y Descentralizados. Sin embargo, hasta el año 2014, esta transición no se ha hecho efectiva.

En el año 1989, recién se deroga un artículo del Código de Procedimiento Penal que autorizaba a los hombres herir o matar a sus esposas, hermanas, hijas o nietas que cometieren adulterio. Sin embargo, es importante destacar que el reconocimiento por parte del Estado ecuatoriano de la violencia de género como un problema de salud pública y de afectación a las mujeres, establece por primera vez la creación de las Comisarias de la Mujer y la Familia en el año 1994 conjuntamente con la Ley de Maternidad Gratuita y el decreto de la Ley 103 contra la Mujer y la Familia en 1995 que es producto de la movilización ciudadana de las mujeres quienes salieron en sendas manifestaciones a las calles en las principales ciudades del Ecuador y especialmente en la ciudad de Quito, la misma que promovió y logró el reconocimiento por parte del Estado ecuatoriano de la violencia contra las mujeres como una cuestión pública que merece sanción. Por primera vez en la Constitución de 1998, se establece la incorporación de los derechos de las mujeres promovida por el movimiento de mujeres que tiene sus antecedentes en el Año Internacional de la Mujer.

Es importante señalar, que en el marco de la Constitución de 1998 el movimiento de mujeres y la Coordinadora Política de Mujeres tienen una activa y relevante participación que logra que en dicha Constitución, en relación a los derechos de las mujeres, se incorpore:

El derecho a la integridad personal y a una vida libre de violencia, a la igualdad ante la ley y la no-discriminación (Artículo 23, n. 3).

La participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, los organismos de control y los partidos (Artículo 102)

El derecho de las mujeres a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual y reproductiva (Artículo 23, n. 25).

El reconocimiento formal del trabajo doméstico como labor productiva (Artículo 36).

La igualdad y corresponsabilidad en la familia y el apoyo a las jefas de hogar (Artículo 37).

La educación no discriminatoria que promueva equidad de género (Artículo 67).

La obligatoriedad del Estado de aprobar políticas públicas e institucionalidad para impulsar la igualdad de las mujeres (Artículo 41). (Gobernanza, 2009)

Además de establecer la obligación del Estado para “la adopción de medidas para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra los niños, adolescentes, las mujeres y las personas de la tercera edad” (Artículo 23, numeral 2). Este hecho marca un precedente en el tema de la violencia en especial contra las mujeres al mismo conjuntamente con la creación (de lo mencionado anteriormente), del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) como organismo rector para la formulación y promoción de políticas públicas con enfoque de género.

Aunque inicialmente, las demandas de las organizaciones de mujeres se inscriben en una lucha por reclamos de servicios y derechos legales, especialmente en temas de salud pública, éstas han ido configurando hasta la actualidad, demandas más profundas y a la vez reflexivas, que cuestionan la estructura de poder patriarcal, además de desligarse o tomar distancias significativas a las reivindicaciones clasistas de décadas anteriores. Es importante destacar, el dinamismo del Movimiento de Mujeres en el país a partir de la década de los años noventa hasta la actualidad, en el que se han dado importantes procesos, logros y saltos cualitativos uno de los más relevantes es quizá la del año 1990 como el Año de la Prevención de la Violencia contra la Mujer. Entre otros logros, se encuentran la Ley de Cuotas, que en 1997 con la Ley de Amparo Laboral de la Mujer y con un porcentaje mínimo de los 20 puntos sobre las listas partidarias. En este logro la

Coordinadora Política de Mujeres –CPME- creada en 1996 tiene un papel decisivo. En el año 2000 el Congreso Nacional reforma la Ley de Elecciones y establece el 30% del porcentaje mínimo de representación de mujeres. Sin embargo, la incorporación más relevante fue la decisión de aumentar gradualmente a partir de ese momento y un 5% más en cada elección hasta alcanzar la paridad. En el año 2002 fue del 35%, en 2004 del 40-5 y en 2007 se llegó al 50%. En el aspecto político es fundamental, la activa participación de la Coordinadora Política de Mujeres en procesos del país como la caída del presidente Abdalá Bucaram en febrero de 1997.

A partir de la Constitución de 2008 y el aumento del número de mujeres en la Asamblea Nacional en cargos de representación y en instituciones públicas, resulta paradójico que algunas voces desde el gobierno plantean a rajatabla de que el hecho de que la paridad eleccionaria se ha cumplido, con lo que dan a entender que la violencia de género ha terminado. La igualdad formal es un requisito para el ejercicio democrático y de la ciudadanía, sin embargo, la violencia de género se encuentra incrustada hasta en los más recónditos intersticios en todos los ámbitos de las relaciones sociales incluido el mismo Estado. Y en este contexto no podemos dejar de señalar el reciente episodio sobre el debate en la Asamblea Nacional del Código Integral Penal (2013), en donde las demandas de las mujeres y sus organizaciones no han tenido voz propia. Es desde el Estado patriarcal que se continúan tomando decisiones en nombre de las mujeres. En especial en el caso de la violencia patrimonial y para la despenalización del aborto, las propuestas de las organizaciones feministas no han tenido ninguna atención, lo que contradice la Constitución y el derecho a la participación ciudadana.

Si bien es cierto, que recién a partir de los años 70 los feminismos en el Ecuador comienzan a emerger de manera embrionaria, podemos afirmar que el proceso de lucha desde las mujeres ha sido sostenido, con cambios sustanciales en relación a las primeras demandas de las primeras organizaciones de mujeres. Actualmente aunque no muy visibilizado, contamos con algunas organizaciones de mujeres que se declaran frontalmente feministas, aunque sus objetivos pueden ser diversos como los

grupos Gay, Lesbianas, Bisexuales y Transgénero (GLBT), las organizaciones de carácter político como la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador –AMUME (en este momento inactiva), Mujeres por el Cambio –CONFEMEC, Casa Feminista de Rosa, Colectivo Nosotras, Mujeres de Quito, Mujeres Populares y Diversas, entre otras que son organizaciones de mujeres con planteamientos y posiciones decididas por los derechos sexuales y reproductivos, las que se caracterizan por tener claro el tema de la violencia de género, la discriminación y la falta de oportunidades como una realidad que las une en un contexto predominantemente masculinizado.

Entre los cambios operados desde el Estado para definir competencias judiciales, se establece que el tema específico de violencia contra la mujer y familia pasa a ser competencia del Ministerio del Interior y su regulación, dentro del marco del Proyecto de Código Penal Integral en coordinación con el Consejo Nacional de la Judicatura que implementa para el tratamiento de estas violencias, las Unidades de Vigilancia contra la Violencia a la Mujer y la Familia

Este proceso de transición se concreta en el año 2013, su diseño se ha realizado exclusivamente por funcionarios y funcionarias desde el Consejo de la Judicatura y la Secretaría de Seguridad Ciudadana, es decir solamente con personas que trabajan en estas dos instancias, sin que se haya efectuado un proceso de participación ciudadana con mujeres, que de acuerdo a la Constitución establece la consulta con organizaciones y la comunidad para operar cualquier proceso de cambio e institucionalización de las políticas públicas a las que la ciudadanía tiene el derecho de ser actor central.

Las garantías constitucionales exigen el cumplimiento de los derechos de las mujeres y la construcción de una sociedad equitativa entre hombres y mujeres. Sin embargo, existe una situación que devela la existencia de una fragilidad institucional en materia de igualdad de género y de no observancia de la Constitución de 2008, al no ejecutar políticas públicas.

2.2 Convenios e instrumentos internacionales para la erradicación de la violencia contra las mujeres

Una de las condiciones que ha hecho posible que en la esfera de lo público, se plantee la situación de la violencia contra las mujeres, es la existencia de un marco político constitucional y la aplicación de los Derechos Humanos. El principio de igualdad ha sido uno de los principios que motiva para que los Estados asuman que la violencia contra las mujeres, como una condición para la aceptación de esta no sólo como un fin en sí mismo, sino también como un valor que es inherente al funcionamiento de sociedades democráticas. Si bien la diferencia y la diversidad son también elementos constitutivos que conviven con el principio de igualdad, es en la aplicación de Derechos Humanos para el conjunto de una sociedad, en donde se establece un tratamiento o regulación desde el derecho y de los principios constitucionales porque ataca y enfrenta la discriminación de todo tipo que implica también discursos y prácticas para la eliminar la jerarquización de la diferencia de género y de otras diferencias jerárquicas y excluyentes que lo atraviesan como son la diferencia de clase, etnia, generacional, sexista, racista, y adultocéntrica.

Tomando en cuenta el principio de diversidad y de diferencia, es decir que no solamente que somos seres humanos iguales en derechos, sino que somos sociedades con intereses diversos. Es importante señalar en este sentido que,

...la Conferencia de Derechos Humanos de Viena en 1993 sostiene que la situación de las mujeres en el mundo, no puede ser manejada sin una categoría específica: género. A partir de entonces, este término toma tanta fuerza, que seis años más tarde aparece el instrumento más importante de derecho penal internacional: el Estatuto de la Corte Penal Internacional. (Arroyo & Valladares, 2009, pág. 398).

En este sentido, la definición de que los derechos de las mujeres son derechos humanos y de la aceptación de la categoría género ha generado la existencia de dos instrumentos internacionales fundamentales: la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer –CEDAW- adoptada por la

Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, que según el Artículo 17 crea el Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que es la encargada de vigilar y examinar los procesos realizados de acuerdo a sus disposiciones; la Convención Inter-americana Belem Do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de 1994 y, “constituye el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante, dirigido a poner en aplicación una acción concertada para eliminar la violencia contra las mujeres basada en su género al tiempo que condena todas las formas de violencia contra la mujer perpetradas en el hogar, en el mercado laboral o por el Estado y/o sus agentes”. (UNESCO, 2008) Estos instrumentos reconocidos de los cuales la mayoría de países en el mundo han suscrito, y se han comprometido exigen que estos rindan cuentas sobre los mecanismos, políticas públicas y otras acciones para la erradicación de la violencia de género en cada uno de sus países.

Es en este contexto del debate sobre los derechos humanos de las mujeres y de la violencia de género, que en julio de 1979, el Ecuador suscribe la Convención de la CEDAW, un tratado en el que se compromete a garantizar los derechos de las mujeres, así como a presentar informes, cada cuatro años, en los que se especifiquen las medidas tomadas para cumplir con las obligaciones de este tratado. Este convenio fue ratificado en 1981.

La Convención de la CEDAW define “discriminación contra la mujer” como:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. Y, según la Organización de Naciones Unidas en 1979 establece que:

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios

apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

- a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer. (ONU, 1995)

En lo que tiene que ver con las resoluciones tomadas por las Naciones Unidas sobre este tema, tenemos que en 1979, la Asamblea General aprueba la “Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer”, mientras que en la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer (Copenhague 1980), se plantea el problema de las mujeres golpeadas y la violencia familiar, adoptándose la resolución “La Mujer Maltratada y la Violencia en la Familia”. Posteriormente, en "La Declaración de la Asamblea

General de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer", adoptada el 20 de diciembre de 1993, puntualiza que la noción de discriminación incluye la violencia basada en el sexo, y reconoce la necesidad imperiosa de hacer extensivos a las mujeres los derechos y principios relativos a la igualdad, seguridad, libertad y dignidad de los seres humanos. Su artículo 1º define la violencia contra la mujer:

...como todo acto de violencia basado en la diferencia de género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como privada. (Tiene como antecedente la Recomendación General N°19 de la CEDAW, del año 1992).

La Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, realizada en Viena en junio de 1993, reconoce los derechos de las mujeres como parte de los derechos humanos universales, inalienables e indivisibles. Considera a la violencia contra las mujeres como un problema de derechos humanos y hace un llamado para que se desarrollen mecanismos con enfoque de género en todos los niveles tendientes a eliminar la violencia y la discriminación contra las mujeres. En 1994, se designa a la primera Relatora Especial sobre Violencia contra las Mujeres, sus Causas y Consecuencias, con un mandato que le permite recibir quejas e iniciar investigaciones al respecto en todos los países miembros de Naciones Unidas.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer -Belem do Para-, suscrita por Ecuador en 1995, es uno de los instrumentos internacionales que en su Preámbulo, los Estados Parte afirman que:

la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades (...), (CEDAW, 1995) reiteran que:

la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres" (...), y finalmente expresan que "la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida. (CEDAW, 1995)

Esta Convención, en su artículo 1º, define que debe entenderse por violencia contra la mujer:

“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

Por su parte, en su artículo 2º, dispone que se entenderá que la violencia contra la mujer incluye "la violencia física, sexual y psicológica", y determina que comprende:

- a) la que tenga lugar dentro de la familia o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, instituciones educativas, establecimientos de salud, etc.,
y
- c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra.

Sobre los derechos protegidos establece:

Capítulo II Derechos Protegidos

Artículo 3. Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 4. Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a) el derecho a que se respete su vida;
- b) el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- c) el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- d) el derecho a no ser sometida a torturas;
- e) el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- f) el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- g) el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- h) el derecho a libertad de asociación;
- i) el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley; y
- j) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Y en el artículo 8º, los Estados Parte convienen en adoptar en forma progresiva medidas específicas, inclusive programas, para:

- fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de las mujeres; la modificación de patrones socioculturales incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales, apropiados a todo nivel del proceso educativo;
- fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás personal encargados de la aplicación de la Ley;
- suministrar servicios especializados apropiados para su atención y ofrecer a la mujer objeto de violencia, acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación;

- garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, y evaluar la eficacia de las medidas para su prevención, sanción y eliminación, etc.

En el Capítulo IV sobre "Mecanismos Interamericanos de Protección", se establece que:

- Los países de América Latina que han adherido a esta convención se comprometen a informar periódicamente a la Comisión Interamericana de Mujeres, sobre los avances realizados para su efectiva aplicación, en sus respectivos territorios nacionales.
- Cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del Artículo 7 de la Convención.

Cabe resaltar que, además de la Declaración de los Derechos Humanos, existen otros instrumentos internacionales en los que estos derechos y principios están consagrados. Entre ellos destacamos: 1) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 2) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 3) la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer 4) y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Sobre esto, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), a través del Programa Mujer, Salud y Desarrollo (PWD), en el año 1994, incorpora como tema prioritario el de la violencia contra la mujer a la que consideran como una causa significativa de la morbilidad femenina.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS), a través del Programa Mujer, Salud y Desarrollo (PWD), en el año 1994, incorpora como tema prioritario el de la violencia contra la mujer a la que consideran como una causa significativa de la morbilidad femenina. En 1995, inicia un proyecto de investigación en siete países latinoamericanos a fin de indagar sobre "la ruta

crítica que siguen las mujeres mayores de 15 años afectadas por la violencia intrafamiliar".

En cuanto al informe elaborado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), este dedica una sección al tema de la violencia contra las mujeres. Considera que:

...la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales mediante los que se coloca a la mujer en una posición de subordinación frente al hombre. (...) Es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, la discriminación contra la mujer y a la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo.

Por otra parte, si bien las violaciones de derechos humanos afectan tanto a hombres como a mujeres, su impacto y su carácter cambian y asumen características diferenciales según el sexo de la víctima. La mayoría de las lesiones de los derechos de las mujeres y de las situaciones de discriminación y abuso de las que son objeto, se deben en forma específica a su condición de mujer. Los expertos de Naciones Unidas en la temática concluyen que "toda persona puede ser víctima de actos de violencia, pero el sexo se convierte en uno de los factores que aumenta de modo significativo su vulnerabilidad". Estos avances permiten la incorporación del concepto de "violencia de género", el mismo que, a su vez, implica repensar estrategias de intervención y el rol que le compete al Estado en su prevención y erradicación.

"La diferencia entre este tipo de violencia y otras formas de agresión y coerción estriba en que, en este caso, el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer". (ECLAC, 2001)

Por otro lado, En el mes de junio del 2000, se realiza en la ciudad de Nueva York el Vigésimo Tercer Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas para el seguimiento del cumplimiento de la Plataforma de Acción Mundial, denominada "Beijing +5". Aquí, tras cinco

años de Beijing, los gobiernos confirman su adhesión, y evalúan los logros obtenidos. Además, se señalan las medidas que han de adoptar en el plano nacional los gobiernos:

Punto 68:

j) Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres y las niñas por parte de cualquier persona, organización o empresa.

k) Adoptar las medidas necesarias en relación con el sector privado y las instituciones educativas para facilitar y mejorar el cumplimiento de las Leyes no discriminatorias.

Punto 69:

a) Como cuestión prioritaria, examinar y revisar la legislación, cuando proceda, con miras a introducir una legislación eficaz, en particular sobre la violencia contra la mujer, y adoptar otras medidas necesarias para velar por que se proteja a todas las mujeres y las niñas contra todas las formas de violencia, física, psicológica y sexual y se les permita recurrir a la justicia.

b) Procesar a los responsables de cualesquiera formas de violencia contra las mujeres y las niñas e imponerles condenas adecuadas, y adoptar medidas encaminadas a ayudar y motivar a los que perpetran tales actos a que interrumpan el ciclo de la violencia y tomen medidas para proporcionar medios de reparación a las víctimas.

c) Tratar todas las formas de violencia contra mujeres y niñas de todas las edades como delito punible por la Ley, incluida la violencia basada en todas las formas de discriminación.

d) Establecer Leyes y fortalecer los mecanismos apropiados para encarar las cuestiones penales relativas a todas las formas de violencia en el hogar, incluso la violación en el matrimonio y los abusos sexuales contra mujeres y niñas, y procurar que tales casos sean llevados rápidamente ante la justicia.

- e) Preparar, aprobar y aplicar plenamente Leyes y otras medidas que se consideren convenientes, como políticas y programas educativos, para erradicar las prácticas consuetudinarias o tradicionales nocivas, entre ellas, la mutilación genital femenina, los matrimonios tempranos y forzados y los delitos denominados de honor que Consejo Nacional de la Mujer vulneran los derechos humanos de mujeres y niñas y constituyen obstáculos para el disfrute por la mujer de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales, e intensificar los esfuerzos, en cooperación con los grupos locales de mujeres, para crear conciencia a nivel colectivo e individual de la manera en que esas nocivas prácticas tradicionales o consuetudinarias vulneran los derechos humanos de la mujer.
- f) Seguir realizando investigaciones para lograr una mejor comprensión de las causas fundamentales de todas las formas de violencia contra la mujer, a fin de formular programas y tomar medidas para eliminar esas formas de violencia.
- g) Tomar medidas para hacer frente, por medio de políticas y programas, al racismo y a la violencia contra mujeres y niñas por motivo de raza.
- h) Adoptar medidas concretas, como cuestión prioritaria y con su participación plena y voluntaria, para hacer frente a las consecuencias de la violencia contra las mujeres indígenas a fin de poner en práctica programas y servicios eficaces y adecuados para eliminar todas las formas de violencia.
- i) Promover el bienestar mental de mujeres y niñas, integrar los servicios de salud mental en los sistemas de atención primaria, elaborar programas de apoyo que tengan en cuenta las cuestiones de género y capacitar a los trabajadores sanitarios para que reconozcan los casos de violencia basada en el género y presten asistencia a las niñas y mujeres de todas las edades que hayan experimentado cualquier forma de violencia.
- j) Adoptar y promover un enfoque integrado para responder a todas las formas de violencia y de abusos contra las niñas y mujeres de todas las edades, incluidas las niñas y las mujeres con discapacidades,

así como las mujeres y niñas vulnerables o marginadas, a fin de satisfacer sus diferentes necesidades, incluidas la educación, la prestación de servicios adecuados de atención médica y de servicios sociales básicos.

k) Aprobar y promover un enfoque integral para combatir la violencia contra la mujer en todas las etapas y circunstancias de su vida. (ONU, 2000).

En cuanto a los instrumentos internacionales a nivel latinoamericano, cabe destacar que La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la Quinta Conferencia Regional, en 1991, adopta la Resolución titulada “Mujer y Violencia”. Posteriormente se elaboraron recomendaciones, y se acuerda en considerar a la violencia contra la mujer, como uno de los obstáculos para lograr un desarrollo con equidad en la región.

Por último, es necesario destacar que en la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en la ciudad de Lima, Perú en el mes de febrero del 2000, entre los puntos acordados por las delegadas en el llamado "Consenso de Lima" figura:

"Fortalecer la democracia en la región, el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de las mujeres y la lucha contra la violencia contra la mujer".

Respecto a la suscripción de la Convención Belem do Pará, se puede afirmar que en Ecuador no existen mecanismos específicos en ninguna instancia a nivel nacional, pública o privada, para hacer el seguimiento de la implementación de lo planteado en esta Convención.

En cuanto a los compromisos del Ecuador con la CEDAW, el Informe Sombra 2014, manifiesta que:

Las políticas desarrolladas por el Gobierno ecuatoriano para enfrentar esta temática, pese a los avances realizados, como la creación de juzgados especializados, con personal técnico adecuado, o la incorporación de nuevas tipificaciones sobre violencia y femicidio en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), aún no logran garantizar a

las mujeres su derecho a una vida sin violencia. No existe aún una política de prevención, lo que se ha visto agravado por la larga transición institucional (2008-2014) que no ha permitido desarrollar una rectoría de políticas clara y definida sobre el tema; hay articulados en el COIP que colocan la violencia de género y los delitos comunes en el mismo nivel. En suma, no se cuenta con la voluntad política y la decisión suficiente, por lo que las acciones han sido débiles, descoordinadas, dispersas e insuficientes.

Las políticas de restauración de derechos requieren de una mirada integral, pues las concepciones y patrones culturales estereotipados contra las mujeres y las víctimas de violencia, están fuertemente ancladas en las acciones u omisiones de las autoridades, operadores y administradores de justicia de las distintas instancias, a través de las cuales se pretende erradicar la violencia contra las mujeres. (CEDAW, 2014).

Efectivamente el gobierno del Ecuador en materia de erradicación de la violencia contra las mujeres ha realizado acciones muy generales, pero que no implican un compromiso efectivo de los acuerdos suscritos.

La violencia contra las mujeres tanto en el espacio público como en el privado constituye una flagrante transgresión de los principios consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y esta se mantiene latente en los imaginarios y prácticas sociales de manera evidente como por ejemplo en la vida política, en los medios de comunicación, en las relaciones de pareja, al interior de la familia, en los círculos sociales, de tal manera que expresa una contradicción entre los compromisos del Estado y la realidad cotidiana. Entre otras cosas, la violencia contra las mujeres es una violación del derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona (art. 3); del derecho a no ser sometida a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 5); de la igualdad ante la ley y el derecho a igual protección de la ley (art. 7); del derecho a recurrir a un tribunal imparcial (arts. 8 y 10); del derecho a circular libremente (art. 13), y de la libertad de reunión y asociación (art. 20).

Una de las razones de la importancia de que podamos contar con instrumentos jurídicos internacionales se da porque históricamente se han interpretado y aplicado las leyes desde una visión androcéntrica que no ha tomado en cuenta las diferencias de sexo y género. La supuesta neutralidad de las leyes ha demostrado que el principio de igualdad no se aplica. Al incorporar en las políticas públicas y en la aplicación de las leyes el enfoque de género, podemos detectar y realizar acciones en contra de la discriminación contra las mujeres, y al mismo tiempo la generación de procesos de vigilancia en el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.

El papel del Estado es el de hacer cumplir y ejecutar las políticas públicas para la erradicación de la violencia de género; generar estrategias para la incidencia de una efectiva acción en concordancia con los instrumentos internacionales y el orden jurídico nacional.

2.3 Estado de situación de las desigualdades e inequidades de género

Hablar de desigualdades desde el enfoque de género implica la consideración de múltiples variables que conllevan a establecer diversas formas de ejercicio de la violencia y, esta a su vez implica violación de derechos humanos, discriminación e injusticia. La equidad es inherente a la justicia social. Y cuando hablamos de equidad de género, la expresión se refiere a la ausencia de discriminación en razón de sexo. Al mismo tiempo, al hablar de equidad de género nos conduce a la existencia de un marco de convivencia social basado en la igualdad de oportunidades. De esto, la importancia para que desde el Estado se adopten las medidas necesarias para garantizar en igualdad de condiciones, las oportunidades políticas, laborales, sociales, profesionales, económicas y culturales entre hombres y mujeres. Pero también tomando en cuenta las particularidades de cada sexo y las sus patrones culturales.

Para las mujeres es importante, que para la elaboración de un plan de oportunidades, por ejemplo que se tomen en cuenta, situaciones de maternidad para el caso de cuestiones laborales, profesionales, cuyos permisos difieren de los permisos de paternidad. Estos planes de igualdad de

oportunidades, al mismo tiempo deben tomar en cuenta que todas las personas son iguales en derechos.

Desde el Estado, es importante la promoción y ejecución de acciones afirmativas que pongan en marcha políticas de apoyo a las mujeres para lograr la igualdad, la equidad y la justicia social, ya que la sola existencia de la sociedad patriarcal se convierte en un obstáculo para el logro de derechos en igualdad de condiciones.

Uno de los requerimientos para la aplicación de acciones afirmativas, es el de conocer el estado de situación de las mujeres. La información estadística y los indicadores de género nos dan cuenta de cómo se encuentran las oportunidades de diverso tipo en el conjunto del tejido social. En el Ecuador, en los últimos años se cuenta con importante información de este tipo, lo que nos permite afirmar que aún persisten brechas abismales entre hombres y mujeres, al mismo tiempo que devela una estructura patriarcal dominante.

La Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género en el Ecuador –INEC, 2011, en cuanto a violencia contra las mujeres a nivel nacional revela lo siguiente:

Tabla 1. Violencia de género por provincias

Provincias del Ecuador	% de mujeres que han vivido violencia	% de mujeres que no han vivido violencia
Morona Santiago	72,6%	27,4%
Tungurahua	70,9%	29,1%
Pichincha	69,8%	30,2%
Pastaza	69,6%	30,4%
Azuay	68,8%	31,2%
Cañar	67,8%	32,2%
Zamora Chinchipe	67,6%	32,4%
Napo	65,3%	34,7%
Imbabura	63,5%	36,5%
Cotopaxi	63,0%	37,0%

Bolívar	61,1%	38,9%
Nacional	60,6%	39,4%
Santo Domingo de los Tsáchilas	59,5%	40,5%
Loja	59,3%	40,7%
El Oro	59,2%	40,8%
Esmeraldas	58,2%	41,8%
Chimborazo	57,8%	42,2%
Los Ríos	57,6%	42,4%
Guayas	56,6%	43,4%
Carchi	56,3%	43,7%
Galápagos	55,3%	44,7%
Sucumbíos	54,8%	45,2%
Orellana	49,4%	50,6%
Manabí	48,4%	51,6%
Santa Elena	47,1%	52,9%

otNota: Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género en el Ecuador, 2011

Seis de cada diez mujeres sufrieron violencia de género infringida por cualquier persona. Hay que tomar en cuenta que del total de la población de mujeres el 53,9% afirma haber sufrido violencia psicológica –que es la forma más recurrente de violencia de género-; el 38% soportó violencia física; el 25,7% violencia sexual; y el 35,3% violencia patrimonial, entendida como la transformación, sustracción, destrucción, retención, distracción, de, objetos, documentos personales y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades de la víctima. Estos datos, por supuesto, nos permiten observar que hay mujeres que han sufrido varios tipos de violencia.

Respecto a la violencia sufrida al interior de las relaciones de pareja, tenemos que del total de mujeres que han sido violentadas, el 87,3% afirma que sus parejas han sido quienes la han ejercido. En cuanto a esto tenemos que el 87,3% ha sufrido violencia física por parte de sus parejas; el 76,3% psicológica; el 53,5% violencia de carácter sexual; y el 28,9% violencia de carácter patrimonial.

En cuanto a las provincias con mayor incidencia de violencia de género, tenemos a Morona Santiago con el porcentaje más alto (72,6%), seguida muy de cerca por Tungurahua y Pichincha, mientras que la de menor incidencia es Santa Elena, con un 47,1%.

Por otro lado, es sintomático que las mujeres solteras sean las que porcentualmente hayan sido las menos afectadas por este problema con un 47,1%, mientras que las divorciadas y separadas conformen los grupos de mayor incidencia de violencia con un 85,4% y 78% respectivamente.

En cuanto a los porcentajes de mujeres que han sufrido violencia de género por auto-adscripción étnica, tenemos que en cuanto a las mujeres indígenas el 67,8% afirma haberla sufrido; de igual forma, el 66,7% de afro descendientes; el 62,9% de montubias; el 59,7% de mujeres blancas; y el 59,1% de mestizas.

Por último, en cuanto a estadísticas, y en lo que se refiere al nivel de instrucción, se observa que en todos los niveles de nivel de instrucción la violencia de género supera el 50%, aunque en los estratos con menor nivel educativo estos porcentajes se acercan al 70%.

Según el Censo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC de 2010-, de un total de 14'483.499 habitantes, el 50,4% son mujeres, mientras que el 49,6% son hombres. En cuanto al mercado laboral, es interesante observar que de las 7299283 mujeres ecuatorianas 5,8 millones están en edad de trabajar (PET), de ellas el 37,9% forma parte de la población económicamente activa (PEA) y el 62,1% de la población económicamente inactiva (PEI), mientras de los 5,6 millones de hombres que están en la PET, 67,8% forman parte de la PEA y el 32,1% de la PEI Como podemos observar, el porcentaje de hombres que forman parte de la PEA es significativamente más alto que el de las mujeres.

Lo anterior, puede relacionarse con las personas consideradas como “jefes de hogar” al interior de las familias. Cabe recalcar también que este parámetro tiene, indudablemente, connotaciones sexistas en función de las actividades económicas tradicionalmente masculinas:

Tabla 2. Jefatura de hogar por sexo, según área de residencia (en porcentaje)

1995		
Jefatura demográfica		
Área	Mujeres	Hombres
Urbana	21	79
Rural	14	86
País	18	82
1999		
Jefatura demográfica		
Área		
Urbana	24	76
Rural	16	20
País	20	80
2006		
Jefatura demográfica		
Área		
Urbana	24	77
Rural	16	84
País	21	79

Nota: INEC, 2010.

Elaboración SIISE, 2010

Como se puede observar en este cuadro, las variaciones porcentuales casi se mantienen entre el año 1995 y 2006, con ligeras diferencias. Aunque es necesario resaltar que la jefatura de hogar en el sector rural, resulta, para los hombres, significativamente mayor al dato obtenido en el sector urbano.

En este mismo ámbito, es necesario señalar que estas cifras difieren notablemente a los datos entregados por el Banco Central del Ecuador para marzo del 2013, puesto que según la información entregada por esta institución la tasa de ocupación, respecto de la PEA, fue del (95.4%). En el análisis por sexo, el total de ocupados hombres respecto de la PEA del mismo

género, representó el 95.9%, en tanto que la tasa de mujeres ocupadas dentro de la PEA femenina fue de 94.6%. Aunque, según estos datos, los porcentajes comparativos entre hombres y mujeres no son significativos en su variación, hay que resaltar que la tasa de subocupación total en marzo de 2013 fue del 45.0%, 1.1 puntos porcentuales superior que la tasa registrada en marzo de 2012. Por sexo, el 49.6% de la PEA femenina y el 41.8% de la PEA de masculina conformaron la subocupación. Como vemos, existe una diferencia del 7,8% en cuanto a subocupación se refiere al compararla por sexo. Este porcentaje es significativo en cuanto a lo que se refiere a desigualdades e inequidades de género. De igual manera, la mediana de la renta primaria en marzo de 2013 (USD 350), aumentó en USD 20 dólares respecto de igual mes de 2012. Por su parte, al analizar la renta primaria exclusivamente del sexo femenino, se observó que en promedio representó USD 38 menos que la renta recibida por los hombres.

El ingreso monetario promedio de las mujeres a nivel nacional, registrado en diciembre de 2010 (ENEMDU) era de \$ 299.85 correspondiente al 80.5 % del ingreso masculino promedio (\$ 372.6). A nivel urbano, el ingreso promedio de mujeres y hombres es mayor que el promedio nacional y llega a \$ 337,38 para las mujeres y a \$ 441.88 para los hombres. A nivel rural, el ingreso de hombres y mujeres se deprime notablemente: llega apenas a \$ 171.76 para las mujeres y a 237.13 para los hombres.

Tabla 3. INGRESO PROMEDIO DEL TRABAJO DE MUJERES Y HOMBRES POR ÁREA URBANA Y RURAL

ÁREA	MUJERES (\$)	HOMBRES (\$)	BRECHA (%)
Urbana	337.38	441.88	23.65
Rural	171.76	237.13	27.57
Nacional	299.85	372.6	19.52

Nota: ENEMDU (DICIEMBRE 2010).

Elaboración: Comisión de Transición para la Institucionalidad de Género (2011).

Estos datos sobre ingresos económicos, nos permiten también establecer que el concepto de pobreza es un fenómeno socio-económico que afecta más a las mujeres que a los hombres, lo que evidencia la brecha entre géneros, siendo

estos últimos los que mejor oportunidad laboral y de ingresos tienen.

Feminización de la pobreza.- Fenómeno que visibiliza a las mujeres como el colectivo que constituye la mayoría de la población pobre del planeta. La pobreza, ciertas políticas públicas, así como determinados modelos de desarrollo restringen la participación de las mujeres, más que la de los hombres, en el mercado laboral formal, así como su acceso a los recursos económicos y sociales. (CEPAL, 2013)

La feminización de la pobreza, es un fenómeno que afecta principalmente a las mujeres, sobre todo a aquellas que son responsables del cuidado y manutención de la familia. En relación a los hombres, las mujeres reciben menos salario y su ocupación laboral dentro del hogar se encuentra naturalizado, es decir que, no se reconoce su valor en tiempo utilizado. Desde el patriarcado, se asume que es parte de la función natural de la mujer, atender al resto de la familia.

En lo que tiene que ver con la educación, podemos encontrar algunas estadísticas que nos permitirán analizar el estado de situación de la inequidad de género. Según el INEC, la tasa de analfabetismo es del 7,7% para las mujeres y 5,8% para los hombres. De las mujeres de más de cinco años el 34,3% tiene educación primaria frente al 36,2% de los hombres. En el caso de la educación superior, el 14,2% de las mujeres tiene este nivel educativo en comparación al 12,7% de los hombres. En el uso de TIC's, el 24,2% de las mujeres utiliza internet, el 52,6% celulares y el 30,4% computadora. El analfabetismo digital llega al 32,2% para las mujeres en comparación al 26,5% de los hombres. Como vemos, el analfabetismo –formal y digital- sigue siendo superior, en términos porcentuales, en las mujeres, así como el acceso a la educación primaria, sin embargo, es interesante el dato que nos muestra un mayor porcentaje de mujeres con educación superior, pese a que el porcentaje de hombres matriculados en las universidades es del 51.6% y el de las mujeres es. 48.4%, lo que implica un mayor porcentaje de deserción universitaria por parte de los hombres (OEI, 2010). En el tema de la educación, los cambios constitucionales y las acciones desde el Estado, si bien es cierto que se han diseñado propuestas de modelos de educación para

el país (aunque discutibles), estas tampoco contemplan el enfoque de género como lo exige el mandato constitucional.

En cuanto a la salud de las mujeres, la principal causa de la mortalidad materna en el año 2010 fue la hemorragia por aborto. Es importante señalar respecto a este tema que el Código de la Salud ecuatoriano establece:

Art. 29.- Esta Ley, faculta a los servicios de salud públicos y privados, a interrumpir un embarazo, única y exclusivamente en los casos previstos en el artículo 447 del Código Penal. Estos no podrán negarse a atender a mujeres con aborto en curso o inevitables, debidamente diagnosticados por el profesional responsable de la atención.

Se afirma que las muertes de mujeres que se relacionan con el embarazo/parto son evitables, -además de que no están consideradas enfermedades-. Corresponde solamente a la decisión del Estado tomar medidas eficientes para disminuir estas muertes que se producen en edades productivas y que conllevan secuelas como el aumento de la mortalidad neonatal, perinatal y de niños/niñas menores de cinco años. De ahí que a estas alturas, resulta incomprensible, que el aborto todavía no sea considerado por el Estado como un problema de salud pública y contrariamente se haya empeñado en cuestionar a las organizaciones de mujeres que promueven su legalización.

Respecto a la morbilidad de las mujeres, según causas de egreso hospitalario, tenemos el siguiente cuadro:

Tabla 4. MORBILIDAD DE LAS MUJERES SEGÚN CAUSAS DE EGRESAMIENTO HOSPITALARIO

Diagnóstico General	Egresos hospitalarios (%)	Enfermedades representativas
Embarazo, parto puerperio	49.4	Parto; aborto; infección de vías génito-urinarias; hemorragia durante el embarazo.
Enfermedades del sistema digestivo	8.9	Colelitiasis; apendicitis.
Enfermedades del sistema génito-urinario.	6.5	Nefritis; cálculos de riñón; prolapso genital;
Enfermedades infecciosas y parasitarias	4.9	Diarrea y gastroenteritis
Enfermedades del sistema respiratorio	4.7	Neumonía; asma.
Tumores (neoplastia)	4.5	Mioma de útero; tumor maligno de la mama; tumor maligno del cuello del útero; tumor maligno de ovario.
Enfermedades del sistema circulatorio	3.1	Hipertensión arterial; insuficiencia cardíaca; enfermedades cerebrovasculares.

Nota: Anuario de estadísticas hospitalarias 2008.

Elaboración: CDT.

Por otro lado, en lo que se refiere al tiempo semanal dedicado a la realización de actividades domésticas, tenemos que en marzo 2012, mientras los hombres dedicaban 6 horas a estas actividades, las mujeres ocupaban en ellas 18 horas

más, esto es 24 horas semanales. Estas estadísticas se desglosan de la siguiente manera:

Tabla 5. Uso del tiempo en trabajo no remunerado

TAREAS	HOMBRES (HORAS POR SEMANA)	MUJERES (HORAS POR SEMANA)
Arreglo de casa	2	4
Realización de compras	1	2
Arreglo de ropa	1	4
Preparación de alimentos	2	10
Cuidado de otras personas	0	3
Ayuda en tareas escolares	0	1
TOTAL	6	24

Nota: INEC

Elaboración: Lilian López

Como podemos observar, muchos de los roles y estereotipos construidos se mantienen vigentes en la sociedad ecuatoriana. Esto, como es de suponer, influye también con la utilización del tiempo libre, pues mientras los hombres dedican 23 horas por semana a leer, ver televisión o descansar, las mujeres dedican 21 horas semanales a este tipo de actividades.

Estas desigualdades nos dan cuenta que las diferencias sociales entre hombres y mujeres son significativas y, que confirman la existencia de una consolidada estructura patriarcal que continúa incidiendo y obstaculizando el no cumplimiento de derechos igualitarios entre las personas. Estas son desigualdades de género que afectan a:

- El logro de una ciudadanía plena, pues no solamente el derecho al voto y la participación paritaria en procesos electorales garantiza el cumplimiento de derechos ciudadanos, sino también que esos derechos sirvan positivamente a las mujeres para la obtención de sus demandas.

- Derechos económicos, pues la feminización de la pobreza es un obstáculo para la autonomía de las mujeres
- Los derechos de salud. Los derechos sexuales y reproductivos implican la capacidad de decidir sobre el propio cuerpo, con decidir o no sobre tener hijos y familia y el disfrute del goce sexual.
- Derechos jurídicos. Una legislación desde el enfoque de género permite visibilizar y actuar con equidad en casos de violencia hacia las mujeres.
- Derechos de educación. Esta es una de las limitantes que excluye a las mujeres en su formación profesional y humana en una sociedad que demanda la actualización del conocimiento y el aprendizaje como instrumento de empoderamiento.

Estos, entre otros derechos, la visibilización de las condiciones de vida de las mujeres, constituye uno de los mecanismos que permite establecer el estado de situación de la igualdad de oportunidades. Sin embargo, esto no es todo en materia de igualdad, hay otros temas que subyacen y conviven junto con el cumplimiento de los derechos, se trata de los imaginarios culturales, de las prácticas cotidianas en las relaciones humanas, en el lenguaje, en la vestimenta, en la forma en que nos tratamos entre hombres y mujeres. El resultado de esto es una violencia simbólica que es más difícil de tratar porque ha sido formada en el ser humano como parte constitutiva de su personalidad. Los mecanismos de erradicación de prácticas culturales, es una de las tareas que debería develar también el estado de situación de las inequidades de género que se expresa en todos los ámbitos del desarrollo humano, en espacios públicos y privados.

Todos estos aspectos sobre el estado de situación de las mujeres ecuatorianas están vinculados con diversas expresiones de la cultura patriarcal y de una u otra manera son tipos de violencia de género. Sin embargo, es necesario referirnos a la información estadística que existe sobre este problema de salud pública. Según la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género (2011), en todas las provincias del Ecuador, la violencia de género

sobrepasa el 50%, siendo la provincia de Pichincha la tercera, con más del 60%.

El reconocimiento de las diversas formas de violencia contra las mujeres como violaciones a los derechos humanos, constituye uno de los más importantes avances en materia de derechos, que ha logrado que se incorpore en el orden jurídico nacional, una legislación, que aunque incompleta, necesaria. Al mismo tiempo, de alguna manera ha contribuido al desmantelamiento de prácticas patriarcales que han sido consideradas como naturales en las relaciones hombre-mujer, que implican subordinación, maltrato, discriminación y exclusión, aunque los resultados no son muy alentadores, no podemos dejar de señalar su importancia.

Desde este reconocimiento, el Estado ecuatoriano también incluye entre su normativa jurídica tanto civil como penal y en la Constitución, artículos para la garantía de los derechos de las mujeres. Aunque el término violencia intrafamiliar y violencia doméstica por un lado, resulta muy general y por otro lado, no necesariamente devela una realidad específica de violencia patriarcal y de conductas machistas, lo ideal sería una especificación de violencia contra las mujeres por el hecho de ser mujeres. En este sentido si creemos que tendría mayor incidencia e impacto en las mujeres y la sociedad ecuatoriana al revelar un problema estructural de una dimensión compleja, se requiere de acciones más eficaces contra la violencia hacia las mujeres desde la misma conceptualización de su problemática.

Esto en cuanto al tema de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, a nivel institucional, de alguna manera se ha logrado que se vaya diluyendo la concepción de la mujer como un ser destinado exclusivamente a la reproducción, y no como un ser humano sexuado y con derechos sexuales, capaz de dar y recibir goce sexual, pese a que la visión maternalizada de la mujer subsiste con fuerza.

Aunque los datos referentes a violencia de género, son también un importante indicador sobre las desigualdades e inequidades, en el presente acápite se mostrarán los datos más relevantes sobre ello, en la perspectiva de

contextualizar la situación de las mujeres en cuanto a ser víctimas en razón de su condición de mujeres.

En lo que se refiere al tema del femicidio en el Ecuador, no existen datos estadísticos, probablemente a cuenta de que esta figura de delito está recientemente tipificada en el Código Penal ecuatoriano, y también porque este, ha estado naturalizado en los imaginarios sociales y culturales, mezclando su diferencia con los homicidios. Sin embargo, podemos observar cotidianamente que en los medios de comunicación se transmite de manera frecuente, asesinatos a mujeres en manos de sus parejas u hombres en razón de su sexo, lo que evidencia una misoginia latente en una sociedad patriarcal que expresa en la muerte de las mujeres su temor, su odio o su desprecio hacia ellas.

La igualdad de género en el Ecuador se encuentra en un proceso bastante largo por recorrer. Las estadísticas de la situación en temas de salud por ejemplo son desoladoras: 2 de cada 10 mujeres son madres adolescentes, 122.301 en el año 2010 lo cual corresponde al 22% de mujeres entre 12 y 19 años de edad y de estas, el 75% no son parte de la población económicamente activa. Respecto al problema del embarazo adolescente, en el año 2007, en la reunión de Ministros de Salud Pública organizada por la Organización Andina de Salud, se declaró también a este como un problema de salud pública. Además en Ecuador existe el Plan Juvenil para la Prevención del Embarazo Adolescente desde organizaciones juveniles, articulado al Plan Nacional de Embarazo Adolescente (ENIPLA) como política intersectorial.

El 69.7% de mujeres muere por causas relacionadas con el embarazo. 42.574 mujeres ingresaron en el año 2011 por atención de aborto a los hospitales. En cuanto al tema de la legalización del aborto, de acuerdo al Código Integral Penal, este problema que afecta con la muerte a mujeres ecuatorianas y que constituye la primera causa de atención femenina en el país en los centros hospitalarios, (INEC, 2011) queda excluido totalmente del reconocimiento como un problema de salud pública, al ser judicializado y tipificado como un delito, lo que niega el principio de la violencia contra las mujeres como un

problema de Salud Pública y el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo y su sexualidad.

Estos alarmantes datos, conjugados con la acción de grupos organizados de mujeres han generado que el Estado ecuatoriano en 1995, reconozca a la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública y en el año 2007 se hace una declaración oficial mediante decreto 620 publicado en el Registro Oficial 174, como un problema que requiere atención prioritaria y como política de Estado, que en el Artículo 1 establece lo siguiente:

Declarar como política de Estado con enfoque de Derechos Humanos para la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres, para lo cual se elaborará un plan que permita generar e implementar acciones y medidas, que incluyan mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional en todos los niveles del Estado.

Con este decreto se establece el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres en el año 2010 que considera a la violencia de género como un problema de salud pública y manifiesta en la introducción de dicho Plan:

La Organización mundial de la Salud define a la violencia como el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otras personas o un grupo o una comunidad, que causa o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daño psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.

Este consta de cuatro ejes estratégicos:

1. Transformar patrones socioculturales. Se busca incidir en el cambio del imaginario sociocultural y las prácticas que naturalizan la violencia de género mediante procesos de sensibilización e información que muestren la discriminación hacia la mujer como sustento de relaciones inequitativas y

violentas entre hombres y mujeres en todo su ciclo de vida.

2. Sistema de protección integral. Garantiza la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencias de género, asegurando el diseño y funcionamiento del sistema de protección integral con la institucionalidad y competencias que lo sustentan, servicios articulados de salud, educación y protección, y presupuestos estables, permanentes y oportunos.

3. Acceso a la justicia. Para reducir la impunidad, se garantiza a las víctimas de la violencia de género el acceso a la justicia con gratuidad, celeridad e intermediación, procesos de investigación no revictimizantes, y la sanción de los delitos. Se promueve que la administración de justicia incorpore en su quehacer la comprensión del derecho a una vida libre de violencia como derecho fundamental para mujeres, niñas, niños y adolescentes.

4. Sistema de registro. Se desarrolla sistemáticamente información cualitativa y cuantitativa sobre violencia de género en sus distintas manifestaciones; sustentada en recursos tecnológicos y técnicos que provean datos confiables sobre el tema tanto a la institucionalidad pública como a la privada. De manera tal que sirvan como sustento para la toma de decisiones y la elaboración e implementación de políticas generales y sectoriales adecuadas y oportunas.

Sin embargo, pese al reconocimiento del Estado ecuatoriano de la violencia de género como un problema de salud pública y, a la existencia de este Plan Nacional, las acciones realizadas son escasas y con poca incidencia en la población ecuatoriana.

CAPÍTULO 3

DERECHOS DE LAS MUJERES, CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

3.1 Orden jurídico constitucional para la garantía de los derechos de las mujeres ecuatorianas

La definición de grupos de atención prioritaria (omitiendo el concepto de grupos vulnerables), son aquellos/as que viven situaciones de desventaja debido a la discriminación ya sea por su género, etnia, edad, discapacidad, factores económicos, sociales, religiosos y culturales. El reconocimiento desde el Estado de la existencia de grupos de atención prioritaria ha logrado que se generen programas específicos porque las personas de estos grupos se encuentran condicionados a vivir situaciones de desventaja frente al resto de la población (blanca, o con poder político, social, religioso, cultural y económico y heterosexual). En estos grupos se encuentran las mujeres, las niñas, niños, adolescentes, personas con capacidades diferentes, adultos/as mayores, sectores de la población indígena, negra, personas que tienen menos oportunidades laborales y profesionales y, grupos GLBT. La situación de vulnerabilidad que viven las mujeres es una consecuencia de la existencia de una estructura dominante que les subordina en un tejido de relaciones de poder dentro de la estructura patriarcal. La subordinación que viven las mujeres, obstaculiza la toma de decisiones por su cuenta al mismo tiempo que pone en riesgo su integridad. Pese al reconocimiento del Estado ecuatoriano de la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública, ésta consta en el Artículo 66 de la Constitución de 2008, aunque su institucionalización en todas las instancias públicas no se ha hecho efectiva, lo cual resulta lamentable.

En el caso de las mujeres, está reconocida la existencia de una estructura patriarcal que en el Ecuador, tiene consecuencias como la violencia, la

discriminación en razón de su sexo, el sexismo, bajos salarios en relación a los hombres, el femicidio, entre otros. Dentro de esta estructura, no solamente nos podemos referir a la condición de la mujer por sí sola, sino que ésta se encuentra atravesada por una serie de factores que pueden acentuar su discriminación y de violencia. Por esta razón, la Constitución como garante de derechos establece una atención especial, porque es un sector de la población que se encuentra en situación de riesgo.

La Constitución de 2008 se produce en el contexto de una sociedad democrática porque se constituye en la interlocutora de las voces de diversos grupos sociales y también en un marco de derechos humanos con el objetivo de implementar políticas públicas autorizadas por la población civil y que a través del Estado, estas deben orientar los mecanismos que garanticen dichos derechos. De esta manera se contribuye a dar contenido a la convivencia, la vida, la igualdad y la existencia de la democracia en un marco de participación ciudadana. Las oportunas y acertadas medidas de protección también deben incluir un enfoque de género que es el que permite observar, analizar y reflexionar los mecanismos para el cumplimiento del mandato constitucional.

La Constitución de la República del Ecuador, afirma en su Título II, que corresponde a los derechos, en el primer capítulo (Principios de Aplicación de los Derechos), acápite 2, que:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. Y, continúa, afirmando que “Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.

Respecto a la violencia contra las mujeres, la Constitución, no reconoce ninguna estructura de poder de las relaciones de género y las diferencias existencias entre hombres y mujeres, sus brechas y la insuficiente posibilidad de oportunidades en diversos ámbitos. Cuando se refiere a la violencia, establece de manera general para diversos grupos, pero no específicamente contra las mujeres como lo señala el Artículo 66:

Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

Sin embargo, el enfoque de género si consta en diversos documentos oficiales como el Plan Nacional del Buen Vivir, las políticas sectoriales y las agendas públicas de las instituciones y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, entre otros, aunque en la práctica no existan indicadores sobre su cumplimiento. El logro del “Buen Vivir”, es uno de los principios transversales que atraviesan el articulado constitucional, lo que implica que también debe constar de manera específica la eliminación de la violencia contra las mujeres como un objetivo de la nueva Constitución.

Es importante destacar que entre una de las acciones estatales más relevantes para conocer el estado de situación de las mujeres en el Ecuador, a la Encuesta Nacional de Violencia de Género del INEC -2011- lo que permite contar con información para la toma de decisiones en política pública, siendo esta la primera encuesta que se realiza en la región sudamericana. Aunque la información es muy importante, esta sin la debida canalización a través de políticas públicas para la erradicación de la violencia contra las mujeres, resulta insuficiente.

Por otro lado, se garantiza la igualdad entre los miembros de una familia en el Art. 67.- donde se “reconoce la familia en sus diversos tipos”. El Estado la

protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes

Y, el Art. 69 nos dice que “Para proteger los derechos de las personas integrantes de la familia:

1. Se promoverá la maternidad y paternidad responsables; la madre y el padre estarán obligados al cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, en particular cuando se encuentren separados de ellos por cualquier motivo.
2. Se reconoce el patrimonio familiar inembargable en la cuantía y con las condiciones y limitaciones que establezca la ley. Se garantizará el derecho de testar y de heredar.
3. El Estado garantizará la igualdad de derechos en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal y de la sociedad de bienes.
4. El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones, y prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa.
5. El Estado promoverá la corresponsabilidad materna y paterna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre madres, padres, hijas e hijos.
6. Las hijas e hijos tendrán los mismos derechos sin considerar antecedentes de filiación o adopción.
7. No se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación en el momento de la inscripción del nacimiento, y ningún documento de identidad hará referencia a ella”. Garantizando con esto -como dijimos antes- la igualdad y equidad entre todos los miembros de una familia.

En lo que se refiere a la educación, en el artículo 27 señala:

La educación se centrará en el ser humano y garantizará su desarrollo holístico, en el marco del respeto a los derechos humanos, al medio ambiente sustentable y a la democracia; será participativa, obligatoria, intercultural, democrática, incluyente y diversa, de calidad y calidez; impulsará la equidad de género, la justicia, la solidaridad y la paz; estimulará el sentido crítico, el arte y la cultura física, la iniciativa individual y comunitaria, y el desarrollo de competencias y capacidades para crear y trabajar.

En cuanto a la salud, tenemos que en el artículo 32, establece que:

El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

Sin embargo, como vimos en el capítulo anterior, la situación de las mujeres en el marco del cumplimiento de sus derechos, se encuentra todavía pendiente por parte del Estado. Solamente, el hecho de que su principal causa de muerte en hospitalización, se de a cuenta de abortos mal practicados, y que esto no sea tomado en cuenta por el Estado, como un problema de salud pública, nos demuestra en la práctica, que la equidad de género y los derechos sexuales y reproductivos no está presente en las políticas de salud de nuestro país.

En cuanto a los adultos mayores, el artículo 38, afirma también que se tomarán en cuenta las inequidades de diverso tipo, en la que consta las inequidades de género como un enfoque a tomar en cuenta.

Al igual que en el caso anterior, en cuanto a niños, niñas y adolescentes, el artículo 46 afirma que “el Estado adoptará”, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes:

(...) 7.- Protección frente a la influencia de programas o mensajes, difundidos a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, o la discriminación racial o de género. Las políticas públicas de comunicación priorizarán su educación y el respeto a sus derechos de imagen, integridad y los demás específicos de su edad. Se establecerán limitaciones y sanciones para hacer efectivos estos derechos”. Sobre esto, cabe resaltar que, aunque se han conseguido algunos logros, como el impedir que cierta prensa objetualice el cuerpo de la mujer. En términos generales, en la televisión, por ejemplo, se sigan difundiendo programas, en los que los mensajes sexistas están presentes continuamente. Esto especialmente, en los llamados programas de farándula y en las comedias de producción nacional. Esto, se relaciona también con lo dicho en el Art. 19: “La ley regulará la prevalencia de contenidos con fines informativos, educativos y culturales en la programación de los medios de comunicación, y fomentará la creación de espacios para la difusión de la producción nacional independiente.

Se prohíbe la emisión de publicidad que induzca a la violencia, la discriminación, el racismo, la toxicomanía, el sexismo, la intolerancia religiosa o política y toda aquella que atente contra los derechos.

En el marco de los derechos de niños, niñas y adolescentes, es importante tomar en cuenta que la discriminación de género es uno de las realidades más latentes en las prácticas cotidianas. Por ejemplo, se puede observar en los contenidos sexistas de los juegos, la programación que realizan los medios de comunicación, entre otros, son presentados como actividades enfocadas hacia roles de comportamiento elaborados por el sistema patriarcal, con discurso que induce a las violencias, lo cual nos permite afirmar que en la práctica encontramos una contradicción con lo señalado por la Constitución ecuatoriana.

Por otro lado, en el capítulo V, que se refiere a los derechos de participación, tenemos que en el artículo 61 (acápito 7) se garantiza que ecuatorianos y ecuatorianas gocen del derecho de:

Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.

Sobre esto, y si analizamos los datos estadísticos presentados en el capítulo anterior, podemos observar que esto tampoco se cumple, sobre todo si comparamos los niveles de la población económicamente activa –PEA– masculina y femenina, así como su nivel de ingreso. Solo por citar un par de ejemplos.

En cuanto al artículo 70, según el cual:

El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público”, intentaremos en los puntos subsiguientes identificar el estado de situación en el que se encuentra lo que propone este artículo.

En lo que se refiere a los procesos penales, en los que se haya privado de la libertad a una persona, el artículo 77, en su 8ª acápito, garantiza que:

Nadie podrá ser llamado a declarar en juicio penal contra su cónyuge, pareja o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, excepto en el caso de violencia intrafamiliar, sexual y de género. Serán admisibles las declaraciones voluntarias de las víctimas de un delito o de los parientes de éstas, con independencia del grado

de parentesco. Estas personas podrán plantear y proseguir la acción penal correspondiente.

Otros artículos constitucionales, que garantizan la equidad de género son:

Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley:

14. Respetar y reconocer las diferencias étnicas, nacionales, sociales, generacionales, de género, y la orientación e identidad sexual y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir los actos de corrupción

Art. 160.- Las personas aspirantes a la carrera militar y policial no serán discriminadas para su ingreso. La ley establecerá los requisitos específicos para los casos en los que se requiera de habilidades, conocimientos o capacidades especiales.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones con base en méritos y con criterios de equidad de género. Se garantizará su estabilidad y profesionalización.

Art. 217.- La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía.

La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

Art. 42.- Se prohíbe todo desplazamiento arbitrario. Las personas que hayan sido desplazadas tendrán derecho a recibir protección y asistencia humanitaria emergente de las autoridades, que asegure el acceso a alimentos, alojamiento, vivienda y servicios médicos y sanitarios.

Las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.

En relación con la sexualidad, el artículo 66, numeral 9 nos dice que: “todos los ecuatorianos y ecuatorianas tienen el derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, y su vida y orientación sexual. El Estado promoverá el acceso a los medios necesarios para que estas decisiones se den en condiciones seguras”.

MUJERES EMBARAZADAS

Art. 43.- El Estado garantizará a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia los derechos a:

1. No ser discriminadas por su embarazo en los ámbitos educativo, social y laboral.
2. La gratuidad de los servicios de salud materna.

3. La protección prioritaria y cuidado de su salud integral y de su vida durante el embarazo, parto y posparto.

4. Disponer de las facilidades necesarias para su recuperación después del embarazo y durante el periodo de lactancia.

3. El derecho a la integridad personal, que incluye:

a) La integridad física, psíquica, moral y sexual.

b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

Queda claro que para que todo lo anterior se cumpla, todas las instancias del Estado tienen la obligación de acatar los mandatos constitucionales. Es así que el Art. 156 establece que:

Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

Este marco constitucional es mandatorio. La obligación de las instituciones del Estado es la de garantizar su cumplimiento y el de la sociedad civil, el de vigilar su cumplimiento. La implementación de políticas públicas deben realizarse en coordinación con los Consejos de Igualdad hacia las Mujeres. Los cambios del orden jurídico constitucional ha rediseñado una estructura

que articula al Ministerio del Interior, los programas de seguridad ciudadana de los GAD, y todas las instituciones involucradas con la justicia.

Uno de los elementos más importantes para la existencia de este orden jurídico, es el enfoque de género que desmonta la noción tradicional de lo público y privado, al considerar la vida de las mujeres y sus actividades en el marco de la existencia de relaciones de poder, por lo tanto el concepto género establece un debate político y se vincula con la necesidad de democratizar los espacios de convivencia entre hombres y mujeres. Sin embargo, la realidad es diversa y debe ajustarse a los contextos sociales y culturales.

Por orden jurídico, no solamente nos referimos a lo prescrito en la Constitución, sino a todo el conjunto de leyes y normas que reglamente y conducen tanto al Estado como a ciudadanos/as hacia el cumplimiento de derechos. En este sentido, el debate entre lo público y privado, también alude a una convicción generalizada de que la mera existencia de la ley como efecto inmediatesta de su cumplimiento.

La afirmación de que el derecho es universal se basa en la creencia de que consiste en unas pocas normas o principios generales, y que estos proporcionan fundamentos básicos para resolver casos particulares. Pero en lugar de esto, el derecho está en realidad formado por la acumulación de gran cantidad de normas específicas, precisas y contextuales para considerarlas universales. La existencia de estas normas es lo que da al derecho el grado de 'predecibilidad' que posee, pero son demasiado particulares: cada norma cubre muy pocos casos para que el derecho sea universal. (Olsen, 2009, pág. 152).

Podríamos aplicar lo que nos refiere en el párrafo anterior con lo que sucede con la publicidad en los medios de comunicación. Si bien es cierto que el Orden Constitucional, el Plan Nacional del Buen Vivir y el conjunto de leyes que nos rigen plantean derechos diversos para la población ecuatoriana y el de vivir una vida digna, estos se vulneran cuando se produce publicidad sexista u objetualizante, que atenta contra todos los derechos, especialmente

de niños, niñas, adolescentes, mujeres y grupos GLBT y esto lo observamos a diario.

Esta situación se produce porque existe en nuestro país, la garantía de ciertas libertades en el contexto de una economía dominante de libre mercado que exacerba el consumo y la objetualización de los seres humanos, especialmente de las mujeres.

Un orden jurídico constitucional como el ecuatoriano, no puede ejercerse si es que estas contradicciones se producen, especialmente de manera tan evidente como podemos observar. El ejemplo anterior, nos permite establecer la necesidad de acciones efectivas y reales en concordancia con los planteamientos del Plan Nacional del Buen Vivir, que en lo referente a las orientaciones éticas, sobre el tema de la justicia plantea:

Justicia como imparcialidad: una sociedad justa es aquella que otorga seguridad jurídica y el mismo trato en todos sus procesos a todas y todos los ciudadanos frente a la ley y las instituciones que la rigen, en donde los derechos individuales son respetados en tanto forman parte también de un objetivo social. (SENPLADES, 2012)

Esto también implica no solamente la enunciación de una legislación en materia de derechos, sino un cambio de concepción en las relaciones de género, en las formas de actuar con todas las personas, lo que lleva implícito diversos enfoques como el intercultural, intergeneracional, territorial, ambiental y de derechos humanos. Es decir, que las estrategias para poner en marcha un orden jurídico y su teoría de la justicia y derechos humanos, necesariamente tienen que ver con valores y estos se encuentran en la cultura.

3.2 Las comisiones permanentes de Igualdad y de Género en los Gobiernos Autónomos Descentralizados

El Código Orgánico de Ordenamiento y Organización –COOTAD- exige que los GAD deben crear las Comisiones Permanentes de Igualdad y Género, en cada uno de sus niveles. El nuevo ordenamiento territorial que impulsa procesos de descentralización, precisamente establece como uno de sus

objetivos que, en los territorios se elaboren normativas que hagan cumplir lo estipulado en la Constitución de acuerdo a sus realidades locales, sus necesidades particulares y su diversidad en todos los ámbitos. Según el COTAD, la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), según se encuentra establecido en el COOTAD. TÍTULO V, Artículo 105. En el campo específico de las Comisiones de Igualdad y Género, se debe partir de la importancia de la existencia de:

- Un mandato legal para su aplicación y,
- La asignación de recursos económicos y humanos
- La creación y promoción de redes, convenios y acuerdos interinstitucionales que aseguren la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres

En cuanto al papel de las autoridades de los GAD, estas deberán:

- Promover la igualdad y la equidad de género en la visión de los GAD.
- Avanzar en las gestiones orientadas a la incorporación transversal del enfoque de género en las políticas de los GAD.
- Desarrollar estrategias para la institucionalización del enfoque de género.
- Impulsar la perspectiva de género en todas las áreas y programas y en los planes de desarrollo GAD.
- Cumplir con el orden jurídico constitucional en materia de derechos en concordancia con el Plan Nacional del Buen Vivir y el COOTAD con énfasis en las mujeres y los grupos de atención prioritaria que reduzcan/cierren las brechas de género.
- Crear la Comisión Permanente de Igualdad y Género que debe coordinar con el Consejo Nacional hacia la Igualdad de Género (COOTAD, 2011, Art. 327)).

Los objetivos de estas comisiones deben orientarse al diseño y ejecución de políticas públicas para resolver diversos problemas relacionados con las niñas y mujeres en cada territorio. Es importante que estas comisiones tengan en cuenta lo siguiente al momento de elaborar políticas públicas:

- Planteamiento conceptual: para establecer un marco referencial sobre el desarrollo humano y local con perspectiva de género que permita fortalecer la capacidad de gestión de los GAD, orientado al logro de la igualdad entre mujeres y hombres.
- Diagnóstico con perspectiva de género: para facilitar la identificación y análisis de la condición de las mujeres, su estado de situación y su nivel y capacidad de participación. El diagnóstico debe hacerse de manera desagregada por sexo que explique desigualdades e inequidades.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial –PODT que incluye programa para la igualdad de género: lo cual favorece la incorporación transversal de políticas de igualdad que responden a las necesidades prácticas y los intereses estratégicos de género en los instrumentos de planeación local: Plan GAD de Desarrollo, Programa para la Igualdad de Género. Por ejemplo políticas para el mejoramiento de salud materna, ordenanzas para la erradicación de la VIF-G.
- Presupuesto participativo con enfoque de género: que debe formular propuestas para que la programación y distribución de los recursos impacten a favor de la igualdad de oportunidades en todas las áreas de intervención dentro del territorio.
- Establecimiento de normativa para la institucionalización del género: es decir, incorporar a la normativa hacia el objetivo de la igualdad de género en la agenda de los GAD y en sus instrumentos normativos. Además de crear e institucionalizar el enfoque de género, creando las respectivas ordenanzas.
- Diseñar una agenda GAD con enfoque de género: para la construcción de un modelo de indicadores con perspectiva de género que sirva de

base para dar seguimiento y evaluar la gestión orientada al desarrollo local con igualdad.

- Participación ciudadana con presencia de las mujeres y sus propuestas y demandas: lo cual no solamente fortalece la participación ciudadana de las mujeres y su liderazgo, sino que contribuye en la construcción y seguimiento de la agenda local para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

La Comisión Permanente de Igualdad y Género tiene que cumplir con la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad; fiscalizar que la administración cumpla con ese objetivo a través de una instancia técnica que debe implementar las políticas públicas de igualdad en coordinación con los Consejos Nacionales de Igualdad.

En lo que se refiere a un nivel más operativo, es interesante la propuesta que hizo la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador, según la cual, para garantizar la implementación de los derechos de igualdad y equidad, previstos en la Constitución y el COOTAD:

La Comisión de Género deberá participar en todos los actos del Concejo, vigilando que en la implementación de políticas públicas se incorpore el enfoque de igualdad de igualdad y de género; que se adopten medidas de acción positiva, que aseguren la calidad de vida de las ecuatorianas y ecuatorianos; realizar actividades, presentar proyectos que contribuyan a la erradicación de todo tipo de violencia en razón de género; realizar acciones encaminadas al fortalecimiento de las organizaciones de las mujeres del cantón. A través de la Unidad Técnica, diseñará indicadores de igualdad y de género para la elaboración de presupuestos programas y proyectos que el municipio ejecute para garantizar el ejercicio pleno de los derechos establecidos en la Constitución, el COOTAD y el Plan del Buen Vivir (AMUME, 2011).

Así como también debe coordinar con los organismos estatales correspondientes, la ejecución de programas y proyectos de prevención y

atención que estén dirigidos a erradicar todo tipo de violencia en razón de género. Esto requiere un marco de una activa participación ciudadana como lo estipula la Constitución y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, para ejercer el control social y fiscalización, de los programas y proyectos dirigidos a conseguir la igualdad de género ejecutados por la administración municipal, los Consejos Provinciales y las Juntas Parroquiales. Debiendo obligatoriamente realizar con la participación de la Unidad Técnica entre otras cosas lo siguiente:

- Incorporar de manera transversal el enfoque de igualdad y género en planes de ordenamiento territorial y financiero, programas nacionales o internacionales, ordenanzas y en general en todas las normas, actos y resoluciones de la municipalidad, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador, para lo cual todos éstos deberán pasar por la Unidad Técnica quien dará criterio al respecto, el mismo que será conocido y aprobado por la Comisión y solo después de ello, pasará a conocimiento del Concejo en pleno.
- Deberá presentar propuestas para la implementación de políticas públicas de igualdad, a través de la instancia técnica.
- Fiscalizará el cumplimiento del artículo 249 del COOTAD, en la asignación del presupuesto, planificación y ejecución de programas sociales para los grupos de atención prioritaria
- Mantendrá permanente coordinación con los Consejos Nacionales de Igualdad de conformidad con la Constitución y con los Consejos Sectoriales de lo Social conformados
- Todo lo señalado debe realizarse con la dirección política de la Comisión a través de la Unidad Técnica de Igualdad y Género, para lo cual deberá conformarse esta instancia

Esta Unidad Técnica de Igualdad y Género deberá estar conformada por personas con perfiles técnicos y experiencia en derechos humanos, género, planificación y políticas públicas y con una hoja de vida que demuestre que no ha ejercido ningún tipo de violencia contra las mujeres o que tenga deudas o juicios de alimentos.

Es indudable que para que estas propuestas se lleven a cabo, es imprescindible la participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en su conjunto en la perspectiva de que sus necesidades y expectativas se incorporen de manera real y efectiva, según lo establece la Ley de Participación Ciudadana. Las organizaciones sociales y comunidades tienen el derecho y el deber de tomar parte y de plantear propuestas, realizar acuerdos y acciones en los territorios para la consolidación de los GAD. Sin embargo, esto no se produce, ni en para el tema de género ni para otros temas sociales. Observamos a nivel nacional una poca o nula participación ciudadana en los espacios públicos y en los GAD. Los mecanismos de Participación como los cabildos populares, la silla vacía, los observatorios, entre otros, son poco promocionados por los GAD y existe un gran desconocimiento de la sociedad civil sobre sus derechos de participación.

Los problemas de violencia intrafamiliar y contra las mujeres se encuentran presentes en todos los territorios del Ecuador. Esta realidad constituye un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, de la Constitución y de las políticas de desarrollo humano. La incorporación de indicadores con enfoque de género en los GAD permite visibilizar esta situación, contar con información detallada para la correcta aplicación de políticas públicas. Sin embargo, falta mucho por hacer, el desconocimiento y la omisión generalmente privilegian otros programas sociales que no incorporan ni el enfoque de género ni tampoco toman en cuenta el factor humano.

Los derechos de todo orden y la igualdad de oportunidades son parte constitutiva del orden jurídico de la Constitución ecuatoriana, lo que obliga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a realizar las acciones necesarias para su cumplimiento, ya sea a través de políticas públicas o de las ordenanzas.

3.3 Interacción institucional entre lo local y lo nacional

Como se ha visto anteriormente la llamada “Constitución de Montecristi”, consagra en varios de sus artículos la igualdad entre hombres y mujeres.

Además, configura una nueva institucionalidad de género en el Estado. Los arts. 156 y 157 de la nueva Constitución, así como el artículo 6° del Régimen de Transición, establecen la existencia de los Consejos de Igualdad, entre ellos el Consejo de Igualdad de las Mujeres y la Equidad de Género.

Así tenemos que en su Art. 156, afirma que:

Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

Es decir que en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en todos sus niveles se coordinaran las políticas públicas con enfoque de género, la elaboración de los Planes de Organización y Desarrollo Territorial.

La norma constitucional dispone, por tanto, que los consejos de igualdad deben:

- Construir políticas universales;
- Transversalizar los enfoques de género, étnico, generacional, laboral y de capacidades especiales en todos los sectores;
- Monitorear técnicamente las políticas públicas en todas las instancias estatales;
- Definir un adecuado anclaje institucional; y,
- Contar con una representación amplia y plural de la Sociedad Civil.

Así mismo, la Constitución reconoce la necesidad de garantizar la debida implementación de las políticas públicas de igualdad entre mujeres y hombres mediante una institucionalidad especializada:

Art. 70. ...el Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley e incorporará el enfoque de género en planes y programas y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público. Lo que implica –recalcando- que todas las Instituciones que conforman dicho sector, deberán, obligatoriamente aplicar el enfoque de género en sus políticas y gestiones.

La normativa constitucional dispone la formulación e implementación de políticas que garanticen, efectivamente, los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, no solo por parte de los consejos nacionales de igualdad o entidades del Gobierno central, sino también por todas las entidades del Estado y los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Esto implica desarrollar un nuevo modelo de gestión del Estado centrado en los derechos (pasando del enfoque de igualdad de oportunidades hacia el enfoque de igualdad de derechos); estableciendo claramente la responsabilidad del conjunto del Estado respecto de los temas de igualdad y no discriminación en razón de género.

La Asamblea creó la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, entre esos, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género para construir las estrategias de incidencia en el marco de las atribuciones del Artículo 156 de la Constitución.

Esto implica que sea la Comisión de Transición hacia la Igualdad de Género, la encargada de generar las interacciones entre lo nacional y lo local. Esta Comisión se creó mediante Decreto Ejecutivo No. 1733 publicado en el Registro Oficial No. 601 del 29 de Mayo de 2009. El cambio de la estructura institucional y normativa del anterior Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) se realiza en base al contenido de los Artículos 156 y 157 de la

Constitución así como de la Disposición Transitoria Sexta, con la participación del equipo técnico y administrativo que conformó el CONAMU.

En todo caso, actualmente el país cuenta con importante normativa secundaria que da sustento a la obligatoriedad de la transversalización como estrategia para conseguir logros en el campo de la igualdad, tanto en el nivel central del Estado como en los ámbitos descentralizados autónomos, además de la exigencia de la institucionalidad del enfoque de género en los Gobiernos Autónomos Descentralizados en todos sus niveles. Sin embargo, esto no se cumple y las autoridades desconocen las normativas, los procedimientos y la el ordenamiento jurídico constitucional, de manera que la obligatoriedad no logra efectivizarlas.

Con relación a lo anterior, tenemos que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas incorporó el principio de igualdad estableciendo modalidades para su concreción. El Artículo 14 estipula:

Enfoques de igualdad.- En el ejercicio de la planificación y la política pública se establecerán espacios de coordinación, con el fin de incorporar los enfoques de género, étnico-culturales, generacionales, de discapacidad y movilidad. Asimismo, en la definición de las acciones públicas se incorporarán dichos enfoques para conseguir la reducción de brechas socio-económicas y la garantía de derechos.

En su Artículo 21, numeral 5, este Código define las instancias que conforman el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, entre ellos a los Consejos Nacionales de Igualdad:

Las propuestas de política formuladas por los Consejos Nacionales de la Igualdad se recogerán en agendas de coordinación intersectorial, que serán discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de Política para su inclusión en la política sectorial y posterior ejecución por parte de los ministerios de Estado y demás organismos ejecutores” (Art. 14).

Finalmente, en su Art.99, el COOTAD señala que en la Proforma del Presupuesto General del Estado deberá constar como anexo, entre otros, la inversión destinada a cierre de brechas de equidad. En el Artículo 327, establece para los GAD:

(...) La comisión permanente de igualdad y género se encargará de la aplicación transversal de las políticas de igualdad y equidad; además fiscalizará que la administración respectiva cumpla con ese objetivo a través de una instancia técnica que implementará las políticas públicas de igualdad en coordinación con los Consejos Nacionales de Igualdad de conformidad con la Constitución (...).

El COOTAD, en su Artículo 598 señala además:

(...) Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, tendrán como atribuciones las formulaciones, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Los Consejos de Protección de derechos coordinarán con las entidades así como con las redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos (...).

La necesidad de que el Estado dote al Consejo de Igualdad de Género con un mandato y autoridad suficiente para incorporar los derechos de género y de la mujer en todas las políticas y estructura del Estado parte de que se promulgue una ley de igualdad de oportunidades que garantice el cumplimiento del Plan de Igualdad en los niveles central y local; y de que se garantice la compatibilidad entre la nueva Constitución, la CEDAW y la normativa secundaria, derogando sin demora toda norma discriminatoria contra la mujer, son las recomendaciones que realizó la CEDAW en 2008, al responder los informes 6to y 7mo del Estado ecuatoriano en relación a los avances en materia de cumplimiento de la Convención.

Adicionalmente, el proceso normativo a favor de la igualdad y no discriminación en razón de género, cuenta también con la Ley Orgánica

Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador o Código de la Democracia; el Código Orgánico de la Función Judicial; la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Una propuesta de Ley de igualdad entre mujeres, hombres y personas de diversa condición sexo-genérica, fue elaborada y remitida por la Comisión de Transición a las autoridades del Ejecutivo y el Legislativo, en el cumplimiento del mandato para el que fue creada. Una vez que se apruebe en la Asamblea Constituyente el funcionamiento de los Consejos de Igualdad, entre ellos el Consejo hacia la Igualdad de las Mujeres, lo que se espera es que se puedan ejecutar efectivamente directrices en la aplicación de políticas públicas para las mujeres ecuatorianas.

Finalmente, hay que señalar que la Constitución de la República establece también competencias del Estado ecuatoriano debe asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los principales instrumentos cuyo cumplimiento se debe seguir son:

- Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, CEDAW
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, ratificados por el país.
- La Plataforma de Acción de Beijing-China de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.
- El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.
- El Programa de Acción Mundial sobre el Desarrollo Social, Copenhague.
- El Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de Intolerancia, Durban.

- La Declaración del Milenio (Objetivos del Milenio) de la Asamblea General de Naciones Unidas, New York

Como observamos, en lo que se refiere al marco jurídico, se han logrado importantes avances en cuanto a la existencia de plataformas que direccionan la lucha a favor de los derechos de las mujeres desde el enfoque de género, tanto que podrían, de ser aplicadas, una nueva institucionalidad en el Estado, que busque y logre la equidad e igualdad de género. Sin embargo, parecería no existir la voluntad política para llevar a cabo estas transformaciones. Además, como se ha visto en acápites anteriores, la Comisión de Transición ha tenido magros resultados en la implementación y formulación de políticas que garanticen la equidad de género, tanto en las instituciones públicas como en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, salvo muy pocas excepciones. Esto, por supuesto, implica también el nulo resultado obtenido en lo que se refiere a la transversalización de las políticas de género a nivel nacional.

3.4 Institucionalización del enfoque de género en políticas públicas de Gobiernos Autónomos Descentralizados

Un artículo clásico sobre la institucionalización del género, nos permite tener claridad sobre la aplicabilidad del enfoque de género. Existe un consenso sobre el proceso de institucionalización alejado de cualquier enfoque burocrático sino con un carácter que hoy llamaríamos “líquido” (Levy, 1996), de movimiento: institucionalizar quiere decir, introducir en una entidad pautas (normas, costumbres y usos) con la finalidad de que se vuelvan habituales en su día a día. En otras palabras, el fin perseguido por un proceso de institucionalización consiste, como señala Gabriel de Pujadas, en “operacionalizar un valor social ... acordado por la sociedad (o grupos importantes de ella), mediante un acuerdo político o cultural.” Para el caso del género, se trata de favorecer transformaciones en igualdad y equidad para las mujeres, superando las brechas que afectan sus vidas y su estatus, debido a sistemas desiguales de poder entre los sexos.

Levy tenía además una visión holística de la institucionalización según la cual ésta requería la coexistencia de todos los sitios de poder para incorporar adecuadamente la dimensión de género a largo plazo. Planteó las siguientes consideraciones a tomar en cuenta en el montaje de la malla:

I. Aunque la malla es aplicable a diversos contextos, su contenido específico depende de las situaciones concretas en que se aplique. Por lo tanto, las estrategias para la institucionalización del género, en distintos contextos, pueden variar sustantivamente. La replicabilidad de la acción no radica en la forma de los elementos ni en el contenido de estrategia para situarlos, sino en la aplicación de la herramienta metodológica.

II. Hay que comprender que la aproximación al género de los distintos actores será necesariamente diferente, lo que implica distintas oportunidades, resistencias y alcances de cambio.

III. Es preciso ubicar los puntos cruciales en que un actor puede influir, “dependiendo de su rol, posición y poder”.

IV. Finalmente, Levy hizo hincapié en que alcanzar el montaje de la malla en su integralidad, requería una acción colectiva capaz de resolver conflictos, desarrollar habilidades de cooperación, consulta y negociación a distintos niveles y entre los actores relevantes.

Continuando con el texto de Levy, se introdujo el concepto de “malla de institucionalización”, como una articulación de diversas “posiciones de poder” que se interrelacionan de acuerdo a roles y productos particulares de los actores y que se refuerzan mutuamente. La analista ubicó “al menos trece” sitios de poder desde los cuales actores diversos podían generar” productos y prácticas visibles “así como “valores y motivaciones invisibles que determinan y dan forma a los productos de las organizaciones” en procesos de institucionalización del género.

Para Levy, era importante comprender que en cada sitio de poder no solo está presente un actor/a diferente sino el contacto entre “culturas

organizacionales” diversas. Comprender ambos elementos es decisivo para sostener procesos adecuados de institucionalización.

Cultura organizacional, según la definición de Newman (citado por Levy) es:

el conjunto de símbolos, lenguajes y prácticas compartidas... y valores y creencias profundamente arraigados. Cada uno de estos dominios debe ser comprendido, incluyendo el componente de género. Y todos ellos juntos, constituyen un importante campo que contiene significados de género, identidades, prácticas y relaciones de poder.

En el marco de la reforma política del Estado y los procesos de descentralización, que al mismo tiempo garantiza los derechos de participación ciudadana, la institucionalización de género está en concordancia con las políticas de planificación y los programas de gobierno en cada uno de sus niveles (parroquial, municipal y provincial), y los lineamientos del Plan Nacional del Buen Vivir. En el caso ecuatoriano, el COOTAD coloca en los gobiernos autónomos descentralizados la responsabilidad de la transversalización territorial del enfoque de igualdad de género vía las comisiones municipales permanentes de igualdad y los consejos cantonales de protección de derechos. La obligación de incluir género se extiende a la planificación, a las instancias de participación, de gobierno, de rendición de cuentas y de representación local (en paridad).

Artículo 3 COOTAD, Principios, literal a:

...Los distintos niveles de gobierno tienen la obligación de observar... la igualdad de trato que implica que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades en el marco del respeto a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género generacional, los usos y costumbres.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES– como órgano planificador técnico-político del Estado de acuerdo al Artículo 280 de la Constitución, en su guía para la formulación de políticas públicas sectoriales, propone que se debe trabajar desde:

los enfoques de igualdad y de ambiente, reconociendo la importancia de corregir las inequidades estructurales del pasado que han marginado o puesto en situación de desventaja a individuos, sectores, grupos y colectividades de la sociedad ecuatoriana, entre ellos a mujeres, a personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas (gays, lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero, intersex y queer-GLBTIQ), a los pueblos y nacionalidades, a las personas con discapacidad (física, visual, auditiva, mental, etc.), a las personas inmigrantes irregulares, asiladas o refugiadas, a niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, entre otros. (SENPLADES, 2012)

Para lo cual, los GAD de los diversos niveles, deben generar las herramientas de gestión, entre otros enfoques el de género para la construcción de políticas públicas sectoriales en concordancia con los instrumentos internacionales, el orden jurídico nacional y los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir. Algunos gobiernos autónomos están en proceso de cumplimiento de la normativa, pero tienen las mismas dificultades estructurales que la institucionalidad pública central: desconocen los imperativos de las leyes y de la Constitución, así como también se revela en los programas sociales en los territorios del Ecuador, una omisión frente a una problemática que implica obstáculos para lograr objetivos de desarrollo humano. La violencia de género, las inequidades sociales en donde la mitad de la población vive desventajas y, en donde la existencia de un clima de violencia social, también involucra aspectos de las relaciones de género y las relaciones de poder, por lo que trabajar la política pública desde un enfoque de igualdad y no discriminación, es además de un mandato constitucional, una obligación moral.

El desconocimiento o la minimización de la problemática de la violencia de género de parte de las personas que trabajan en el sector público, a pesar de que existe el reconocimiento oficial de las desigualdades de género, constituye uno de los graves problemas en la administración de los GAD. Al no cumplir con la obligatoriedad de crear las Comisiones Permanentes de

Igualdad y Género, se está incumpliendo con lo estipulado en el COOTAD, con el mandato constitucional, con el marco normativo de regulación internacional de la CEDAW de la cual el Ecuador es suscriptor, con el Plan Nacional del Buen Vivir y con la atención a las demandas de las mujeres ecuatorianas. Podemos observar que en los programas sociales implementados en los territorios del Ecuador, una omisión frente a una problemática que implica obstáculos para lograr objetivos de desarrollo humano. La violencia contra las mujeres y las otras inequidades sociales se manifiestan a través de un clima de violencia que a se ha ido naturalizando en las relaciones humanas en el contexto nacional. En este sentido, es importante develar que parte de esa violencia involucra relaciones de género y relaciones de poder que sustentan la discriminación social.

Existen sin embargo, algunos avances en contados GAD tales como, el proceso de incorporación del enfoque de igualdad de género en el Plan de Desarrollo Provincial de Loja, a partir del diseño del Plan de Igualdad y No Discriminación y Buen Vivir de las Mujeres de Loja (2011), que se inspiró en el marco conceptual y metodológico del Plan de Igualdad y No Discriminación y Buen Vivir de las Mujeres formulado por la CDT en 2010. La institucionalización del enfoque de género en el Municipio de Cuenca y políticas públicas para las mujeres incorporado en su PODT.

Más allá de las experiencias concretas, el mayor reto es poner en funcionamiento el sistema de protección de derechos en los territorios que debe garantizar la debida diligencia del Estado en la prevención, protección y restitución de derechos, integrando los enfoques de los diversos sujetos de igualdad y no discriminación.

Existen sin embargo, algunos avances en contados GAD tales como, el proceso de incorporación del enfoque de igualdad de género en el Plan de Desarrollo Provincial de Loja, a partir del diseño del Plan de Igualdad y No Discriminación y Buen Vivir de las Mujeres de Loja (2011), que se inspiró en el marco conceptual y metodológico del Plan de Igualdad y No Discriminación y Buen Vivir de las Mujeres formulado por la CDT en 2010.

La institucionalización del enfoque de género en el Municipio de Cuenca y políticas públicas para las mujeres incorporado en su PODT.

Más allá de las experiencias concretas, el mayor reto es poner en funcionamiento el sistema de protección de derechos en los territorios que debe garantizar la debida diligencia del Estado en la prevención, protección y restitución de derechos, integrando los enfoques de los diversos sujetos de igualdad y no discriminación.

¿Qué pasa?, ¿Por qué razón los GAD en el Ecuador (a excepción de escasos casos) no han implementado estas comisiones? ¿Por qué, si existen todos los lineamientos para institucionalizar el enfoque de género, solamente pocos GAD lo han incorporado?

Por otro lado, institucionalizar el enfoque de género, significa un proceso que tiende progresivamente cambiar las actitudes, los comportamientos, el lenguaje y las diversas formas de relacionarnos y entender el mundo en función de la comprensión de que todos los seres humanos tenemos los mismos derechos y las mismas oportunidades para la generación de prácticas saludables, armoniosas y responsables entre hombres y mujeres. Institucionalizar el enfoque de género, también tiene que ver con incorporar en los planes y programas todos los indicadores que permitan tomar acciones positivas para disminuir las inequidades y la violencia contra las mujeres. La institucionalización del enfoque de género en los Gobiernos Autónomos Descentralizados se puede hacer a través de ordenanzas, de tal manera que se obliguen a incluirlo en los procesos de planificación y la elaboración de los presupuestos participativos. Además de que el enfoque de género debe constar en la planificación pública como un objetivo vinculado a las agendas sectoriales en todos sus niveles.

3.5 La agenda política de las mujeres

Una agenda política de las mujeres debe contener las demandas fundamentales de las mujeres, el diseño de estrategias en el ámbito de lo público, como un instrumento de coordinación entre las diferentes

instituciones públicas y privadas, las organizaciones sociales, los partidos políticos y el Estado con el objetivo de que dichas demandas tengan efectivos canales de atención. Las agendas de igualdad como Instrumento legal que norma la obligatoria aplicación de los planes del Estado debe enmarcarse en Decreto Ejecutivo 1207-A del 9 de marzo 2006 que declara política pública el Plan de Igualdad de Oportunidades.

La importancia de contar con una agenda política de las mujeres, entre otros aspectos tiene que ver con el alcance para la incidencia en la elaboración de políticas públicas orientadas a la igualdad de género de tal manera que se garantice el cumplimiento de los derechos humanos, derechos ciudadanos, derechos culturales, derechos sociales y derechos económicos entre hombres y mujeres.

Entre los aspectos más relevantes una agenda política con enfoque de género debe contener lo siguiente:

- Políticas públicas para cambiar patrones socioculturales de prácticas discriminatorias contra las mujeres
- Participación política de las mujeres en cargos de representación popular y cargos institucionales
- Participación ciudadana que incorpore demandas y necesidades de la población, tanto para hombres como para mujeres en igualdad de condiciones
- Programas y acciones contra la violencia contra las niñas y mujeres

En el Ecuador, diversas organizaciones e instituciones vinculadas al tema de mujeres y derechos humanos en el año 2013 han planteado una Agenda Mínima de las Mujeres, cuya propuesta prioritaria es la siguiente:

- Transformación de patrones socioculturales que desnaturalicen y erradiquen del imaginario social, todo tipo de violencia de género contra las mujeres, a través de la implementación de nuevas políticas de educación y con programas públicos y masivos de combate al machismo y el sexismo, así como con

procesos de capacitación y empoderamiento para las mujeres.

- Disminución de la impunidad en delitos de violencia de género contra las mujeres, sea ésta sexual, física, psicológica, patrimonial o política, así como aquella que violenta los derechos de la dignidad humana y libertad personal (trata de personas, explotación sexual, etc.) que se ejerce en los ámbitos público y privado.
- Creación de un sistema de protección integral a mujeres víctimas de violencia, con servicios de acogida a mujeres víctimas de violencia de género, de atención, protección, restitución y reparación de derechos, con perspectiva de interculturalidad, de diversidad sexual y movilidad humana. Este sistema debe considerar de modo especial a las mujeres que viven en la ruralidad, en donde actualmente estos servicios son inexistentes.
- Obligación del Gobierno Central y los gobiernos autónomos descentralizados, incluidas las juntas parroquiales, de destinar presupuestos para atención y protección a mujeres víctimas de violencia de género.
- Implementación de mecanismos de regulación y control para reducir la violencia hacia las mujeres en programas de televisión y radiales.
- Fortalecimiento del sistema de defensoría pública y de defensoría gratuita para mujeres víctimas de violencia de género, con prioridad en mujeres de escasos recursos, rurales y en situación de movilidad humana.
- Erradicación de clínicas de deshomosexualización y prohibición de implementación de todo tipo de centro de internamiento forzoso a mujeres en razón de su diversidad sexual.
- Ampliación y fortalecimiento del sistema de protección a víctimas y testigos.

Esta propuesta no se ha incorporado dentro de una agenda nacional, por lo

tanto, no se ha logrado institucionalizar a través de políticas públicas a nivel nacional. Otra Agenda Política Mínima de Mujeres ha sido propuesta desde el mismo Estado en el marco del proceso electoral 2012-2013.

El problema de la existencia de estructuras patriarcales y la definición de estrategias de despatriarcalización del Estado no es un discurso que aparezca en las instituciones, aunque el discurso de descolonización del Estado se aprecia emergiendo aunque de modo débil. El tema se aborda como la infra representación de las mujeres en los cargos de autoridad y en partidos y movimientos políticos. (Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la igualdad de Género, 2012)

Ninguna de las agendas propuestas hasta el momento, no han logrado tener incidencia en el contexto de las agendas públicas del gobierno y más bien, parecería que no son tomadas en cuenta.

3.6 Agenda política de las mujeres en el Distrito Metropolitano de Quito

En el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la organización de Mujeres por la Vida^{iv} en el año 2009 firma con este, el “Acuerdo Ciudadano por un Quito Libre de Violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes”. Posteriormente esta propone en el año 2010 una Agenda de Salud de las Mujeres centrada en la Ley de Maternidad Gratuita y atención a la infancia y derechos de la Constitución de 2008 Sin embargo debemos señalar que no hay un planteamiento puntual que contenga el enfoque de género, que reflexione sobre el estado de situación de las mujeres y el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública que atraviesa la esfera de la salud. El énfasis en la salud reproductiva y la maternidad, si bien son temas que demandan el cumplimiento de derechos, no logra visibilizar la situación de la violencia contra las mujeres y la existencia de una estructura patriarcal y sus relaciones de poder.

Observamos que a partir de la Constitución 2008, en el DMQ las políticas públicas implementadas no benefician directamente a las mujeres, pese a que

se realizan eventos en capacitación con enfoque de género. La situación de la violencia dentro del Distrito Metropolitano constituye una realidad cotidiana, tanto aquella violencia social como la que se produce contra las mujeres. Posiblemente los cambios en las relaciones de poder son de difícil negociación y mucho más difícil cuando se trata de la esfera política en donde, pese a la participación en cargos de representación popular como en cargos de representación institucional actualmente contamos con la presencia de mujeres, los cambios de visión de la mirada masculina persisten en las mismas mujeres.

Dentro de los pocos esfuerzos realizados por el DMQ por parte de la Comisión de Equidad Social y Género, se ha realizado—en la anterior administración—, acciones para reducir los índices de violencia desde varios proyectos como Ciudades Seguras, Quiero andar tranquila, calles sin acoso, Cartas de mujeres y el funcionamiento de los Centros de Equidad y Justicia^v. Estos esfuerzos son muy importantes, pero se ejecutan de manera aislada, sin coordinación con las instituciones a nivel local y nacional y sin la orientación de los instrumentos jurídicos internacionales en esta materia.

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

4.1 Institucionalidad Municipal en el cantón Quito para la igualdad de género y prevención de la Violencia Intrafamiliar y de Género

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito es el primero en el país en brindar atención en violencia intrafamiliar y aplicar en este sentido, el enfoque de género. Su Concejo aprobó, el 25 de noviembre del 2000, la Ordenanza 042, presentada por la Comisión de Género y Equidad Social, que reconoce a la violencia intrafamiliar como un problema de género y de salud pública lo que permitió incorporar en su planificación los lineamientos de equidad con el objetivo de lograr la erradicación de la violencia de género, intrafamiliar y sexual e implementar acciones para erradicarla; construir con participación ciudadana de las mujeres, programas para contrarrestar la violencia de género, intrafamiliar y sexual; hacer obligatorio que funcionarios/as y trabajadores/as de la municipalidad, en especial quienes trabajan en áreas de prestación de servicios de salud, denuncien a las autoridades correspondientes los casos de VIF que llegaren a su conocimiento; crear espacios de denuncia y de atención integral para violencia de género e intrafamiliar y sexual.

Luego de la aprobación de la Ordenanza 042, la Comisión de Género y Equidad Social impulsa el Sistema de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar, que se llevaba adelante en los siguientes niveles:

- La Secretaría de Desarrollo Social tiene la rectoría de las políticas sociales (salud, educación, seguridad ciudadana) y entre sus funciones el diseño de políticas públicas con enfoque de género.

- La Unidad de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar, de Género y Maltrato Infantil (UPA-VIF-G-MI), de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, que está desconcentrada en 8 oficinas (de cada administración zonal) encargadas de la prevención y en ciertos casos de dar Los Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia (CEMEJ) en las zonas de La Delicia y Quitumbe. Para el 2006 se implementaron tres nuevos CEMEJ^{vi}. También funciona el Centro de Atención Integral Tres Manuelas en el Centro Histórico de Quito que ofrece además atención psicológica.
- La participación ciudadana a través de la Red VIF-G-MI y espacios de capacitación a la población en las ocho administraciones zonales.

La institucionalización de un componente para la atención en violencia de género desde el 2000 también nace como una propuesta de la Asamblea Cantonal de Mujeres con un plan operativo que hace parte del Plan de Desarrollo Quito Siglo XXI. La ordenanza 042 fue la base para crear las unidades de prevención de la violencia intrafamiliar en cada una de las ocho administraciones zonales del Municipio de Quito. Estas unidades se agrupan en la Unidad de Atención y Prevención de la Violencia de Género y Maltrato Infantil de la Dirección de Seguridad Ciudadana. Al estar integrada la Unidad a la Dirección de Seguridad Ciudadana, se asegura la sostenibilidad económica de los servicios, ya que la ciudadanía al pagar una tasa por seguridad al Municipio está posibilitando financiar servicios que son gratuitos.

En cuanto a la Secretaría de Inclusión Social es la instancia técnico-política del Municipio de Quito, encargada de dirigir, planificar, organizar, gestionar, monitorear y evaluar las políticas, programas y proyectos para alcanzar la inclusión social, especialmente de los grupos de atención prioritaria que se encuentran en condiciones de exclusión, discriminación, desigualdad e inequidad; personas de los quintiles 1 y 2, niños, niñas y adolescentes; jóvenes, mujeres; personas de la tercera edad; personas con discapacidad; con enfermedades catastróficas; en situación de movilidad humana; víctimas de

violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil; indígenas; afro ecuatorianos/as; personas con diversas elecciones sexuales, entre otras.

En lo que se refiere a acciones concretas, el Municipio destaca la creación de la Ordenanza 0235, del 29 de marzo del 2012. Durante 10 años la ordenanza 042 fue el marco jurídico sobre violencia intrafamiliar y de género en el Distrito Metropolitano de Quito. Ahora la Comisión de Equidad Social, con el apoyo de la Secretaria de Inclusión Social, la Secretaria de Seguridad y el Patronato San José, impulsaron una reforma a la ordenanza que incluye una definición más específica de los tipos de violencia de género, que según reflejan varios datos estadísticos sigue siendo un problema grave en la ciudad.

La Nueva ordenanza sobre erradicación de violencia de género en el Distrito establece en primer lugar la transversalización de género en los planes, políticas y presupuestos del Municipio, reflejada en el fortalecimiento las capacidades de las y los funcionarios municipales, un sistema de información más efectivo sobre datos específicos de violencia de género, planificación urbana y servicios más eficientes de atención a las víctimas de violencia basada en género.

Además se incorporan definiciones más precisas sobre violencia de género que incluyen violencia física, psicológica, sexual y maltrato sexual callejero, mediante la cual reconoce a la violencia hacia las mujeres en el espacio público, evidenciada a través de la campaña “Quiero andar tranquila, calles sin acoso”.

La Ordenanza también facilita la construcción del Plan de Ciudad Segura para las Mujeres, que debe ser llevado a cabo por las distintas secretarías metropolitanas, de manera participativa. Finalmente crea parámetros de atención a las víctimas de manera que todas y todos los servidores públicos, en especial las y los servidores de los Centros de Equidad y Justicia, atiendan de manera inmediata y oportuna a las víctimas de violencia de género”

Además se establece en dicha Ordenanza, que se articulará un plan de “Ciudades seguras para las mujeres”, y que la atención a víctimas de

violencia la deberán realizar todos los servidores metropolitanos, al margen de los centros de equidad y justicia que son entes con esta responsabilidad.

Sin embargo, pese a todas estas acciones, no se cuenta con indicadores que demuestren la incidencia sobre los logros obtenidos, ya sea mediante la aplicación de la ordenanza 0235, el enfoque de género en las políticas de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y la inclusión de este en el diseño y ejecución de los presupuestos municipales. Aunque la Comisión de Equidad Social y de Género, como espacio legislativo y fiscalizador, tiene como objetivo asegurar que la gestión del Municipio tenga un enfoque de equidad, tanto en los servicios que brinda, en el diseño y la ejecución de las políticas públicas y en los servicios que brinda a la ciudadanía, la información sobre los logros que alcanzamos, en la práctica, no existe. Sin embargo, no podemos dejar de señalar que la Comisión de Equidad Social y de Género del Municipio, en la última gestión (2010-2014) ha logrado lo siguiente:

- La resolución de la Alcaldía A0004, que garantiza a las adolescentes y madres embarazadas, su permanencia en todos los centros educativos del Subsistema Metropolitano de Educación. Esta resolución prohíbe cualquier tipo de discriminación en contra de ellas y promueve la entrega de servicios de cuidado diario para sus hijos/as, en los centros infantiles municipales, durante la jornada estudiantil.
- La resolución C-687, del Consejo Metropolitano de Quito, que reconoce el derecho a las mujeres quiteñas a la anticoncepción de emergencia y establece la obligación del Municipio de proveer este tratamiento en sus servicios de salud y atención a la violencia intrafamiliar.

De manera general, podemos señalar que si bien es cierto que se han realizado algunas acciones para la erradicación de la violencia contra las mujeres, estas no son suficientes y tienen poca capacidad de incidencia en la población, en especial para incidir y cambiar patrones socioculturales discriminatorios. Por otro lado, la ausencia de participación ciudadana y de las organizaciones de mujeres, posiblemente, sea uno de los factores que influyen para que el diseño de políticas públicas que, conjuntamente con la

falta de claridad sobre aspectos metodológicos, éstas quedan sin sustento para la incidencia política.

Para complementar el sistema de atención de la violencia y evitar la re-victimización de las mujeres en el proceso de denuncia, se crearon los Centros de Equidad y Justicia en el año 2000, en los cuales se brindaba servicios por varias instituciones vinculadas a esta problemática: Fiscalía, Policía Judicial, Comisaría de la Mujer, Oficina de los Derechos de la Mujer de la Policía Nacional y la Dirección Nacional de Policía Especializada en la Niñez. En los Centros también se daban servicios de mediación de conflictos (no para casos de violencia de género y abuso sexual) y otras áreas, con un equipo técnico de profesionales en varias ramas.

En abril del 2005, la Secretaría de Desarrollo Social realiza una evaluación de los programas de Violencia Intrafamiliar y de Género y diseña una política de fortalecimiento institucional. En el año 2009 se crea la Ordenanza 286 cuyo ámbito de acción son los Centros de Equidad y Justicia destinados a las víctimas de violencia de género intrafamiliar e institucional, del incumplimiento de medidas de amparo, lesiones por violencia intrafamiliar, maltrato infantil, lesiones por maltrato infantil y delitos sexuales, con lo cual respecto de la Ordenanza 042 se incorpora el tema de los delitos sexuales y luego ésta es reemplazada por la ordenanza 0235.

Es importante destacar que la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres de 2011, permite contar con información estadística que sustentan las acciones tanto a nivel local como nacional para la erradicación de la VIF-G en concordancia con la IV Conferencia Mundial de la Mujer de 1995. Las administraciones zonales: Calderón, La Delicia, Eugenio Espejo (Norte), Quitumbe, Manuela Sáenz (Centro), Eloy Alfaro (Sur), Los Chillos, Tumbaco, (dirigidas a desconcentrar la gestión en el Distrito Metropolitano de Quito), también tenían como una de sus acciones la atención a VIF-G.

Los gobiernos autónomos y descentralizados y en particular el Gobierno Municipal de Quito, ha logrado institucionalizar la Comisión de la Mujer y la

Familia. Sin embargo, en el último período municipal (2010-2014), esta institucionalización ha tenido poca incidencia. La creación y acciones realizadas a partir de la ordenanza 042 han ido decayendo y se encuentran en una situación marginal. Esto resulta lamentable, ya que la experiencia en el trabajo con enfoque de género de una u otra manera logró posicionar una problemática cuya demanda ciudadana es del mismo y de las acciones encaminadas a la erradicación de la violencia de género. En la práctica observamos pocas o aisladas acciones orientadas hacia este fin.

De todo lo antes señalado, es importante manifestar que la violencia de género no es una cuestión que deba tratarse exclusivamente en el ámbito de la salud o en instituciones creadas para este fin. La violencia contra las mujeres se encuentra presente en la vida cotidiana en diversos ámbitos como el profesional, en el sistema educativo, en los centros religiosos, en sitios públicos, etc. Para lo cual es importante que el enfoque de género debe insertarse en todos estos ámbitos.

La violencia contra las mujeres es uno de los problemas que dentro del Distrito Metropolitano de Quito evidencia un grave problema que afecta en especial a las mujeres. Una de las principales expresiones de esta constituye la violación y el femicidio que se manifiesta contra mujeres de todas las edades. Pero otras formas de violencia son el maltrato físico, el psicológico, el acoso sexual en diversos espacios tanto públicos como privados, son las más naturalizadas por los imaginarios sociales, lo que resulta compleja su erradicación y es en ese sentido que se deben orientar las estrategias de erradicación.

Entre el año 2008-2012 se han registrado entre once mil y catorce mil denuncias anuales de actos de violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas. Donde, el 34% revela celos y el 16% el consumo de alcohol como motivos supuestos que el agresor utilizó para provocar dichos eventos de violencia; de la totalidad de mujeres víctimas el 46% informó que su edad oscila entre los 18 y 30 años y el 37% entre los 31 a 46 años. Las denuncias de violaciones a mujeres superan los trescientos casos anuales, identificándose las edades más

recurrentes las comprendidas desde 11 hasta los 20 años; desconocidos y conocidos/amigos son la mayoría de relaciones predominantes entre agresor y víctima. De 38 muertes de mujeres por confirmadas razones de violencia de género únicamente 3 casos han obtenido sentencia con reclusión. La mayoría de femicidios constituyen el episodio final a los hostigamientos que viven las mujeres en su cotidianidad y que mientras estuvieron con vida, algunas o muchas veces, los pusieron en conocimiento de la justicia; dichas denuncias reposan en los expedientes como pruebas que no son suficientemente importantes a ser tomadas en cuenta al momento del juzgamiento, evidenciando de aquel modo las deficiencias en el enfoque de género del sistema de justicia que, por lo general, se revierte en persistente impunidad ante estos procesos. (OMSC, seguridad ciudadana, 2012)

Las contradicciones que evidencia el marco constitucional y la aplicación de políticas públicas, devela una frágil institucionalidad de la aplicación del enfoque de género. Por otro lado, en la vida cotidiana, podemos observar que los contenidos que transmiten los medios de comunicación refuerzan modelos femeninos para la seducción, mientras que en la práctica social se la castiga por ser supuestamente la que provoca actos para justificar la violencia de género. El uso de tangas o de escasa ropa con énfasis en la objetualización del cuerpo femenino, es expuesto en los medios de comunicación como una sección dedicada a las mujeres, que además resaltan estereotipos sexistas, profundizando actitudes misóginas y de acciones violentas contra las mujeres. Así como también los mensajes publicitarios en donde las mujeres son sometidas a una incesante cosificación.

En el Distrito Metropolitano de Quito, pese a que se ha diseñado el Plan de Desarrollo 2012-2022, éste no incluyó estrategias ni acciones para la erradicación de la violencia contra las mujeres. Esto por un lado, desdice de los derechos por los que han luchado las organizaciones de mujeres en el Ecuador y en la ciudad de Quito; los mandatos constitucionales y otros documentos oficiales; y, por otro lado, de los instrumentos internacionales

como la CEDAW y la Convención Belem do Pará. Es decir que se encuentra ausente como un tema y tratamiento específico.

Aunque, esta se incorpora dentro del componente de política de *Seguridad Ciudadana*, no cuenta con indicadores desde el enfoque de género para su institucionalización ni tampoco expresa una preocupación de las autoridades por la problemática de la violencia contra las mujeres y sus diversas manifestaciones como el sexismo, el acoso sexual en diversos ámbitos, la publicidad que enfatiza roles y estereotipos, la violencia y el femicidio. Es decir que, se requiere de esfuerzos más profundos para llevar a cumplir con una efectiva seguridad ciudadana que incluya también la problemática específica. Estos esfuerzos están en relación con un cambio de actitud y de comportamiento de patrones culturales y sociales.

4.1.1 Gestión pública a favor de la aplicación de la normativa VIF-G

El tema de la Violencia hacia las Mujeres y la Familia de acuerdo a datos públicos, devela la existencia de una fuerte estructura patriarcal, un modelo cultural y una práctica de violencia que afecta al conjunto del tejido social. Especialmente en el año 2013 los casos de femicidio que han sucedido en la ciudad de Quito, podrían revelar la existencia de una práctica de violencia extrema en razón de género que se va generalizando, así como también las expresiones de violencia e inseguridad ciudadana que podríamos afirmar, se mezclan entre diversos factores como la desprotección institucional, las situaciones de pobreza, desempleo y subempleo, las diversas manifestaciones de la violencia, el consumo de drogas y alcohol, entre otros. En este sentido, una de las instituciones que debe intervenir directamente en este problema es el DMQ, y al no contar con un lineamiento y enfoque específico del tema de la VIF-G, la población usuaria de ciertos servicios quedaría en el desamparo, de tal manera que se están incumpliendo derechos fundamentales garantizados en la Constitución Política del Ecuador hacia un sector de la población considerada vulnerable.

Uno de los principales actores que debió ser parte de los procesos de transición, es el movimiento de mujeres cuyo papel como participe y veedor

no ha sido tomado en cuenta, por tanto, esta es una de las debilidades más críticas. Una vez aprobado el Código Integral Penal, se ha derogado parcialmente la Ley 103^{vii} y su reglamento, que históricamente además de marcar un precedente fundamental contra la VIF-G, ha generado una serie de programas y enfoques en las acciones a nivel nacional y dentro del DMQ, con lo que se pierdan las medidas de amparo, que son más ágiles y oportunas, en vez de las medidas cautelares que exigen trámites más demorados, sin embargo, hubiera sido importante que se incorpore los estudios sobre los resultados de los servicios de las Comisarías de la Mujer de las experiencias recogidas a nivel nacional^{viii}, sus avances y sus limitaciones, la efectividad de los equipos profesionales de atención al público, entre otros, de tal manera que puedan servir como aporte hacia una justicia de género efectiva. Aunque, la Ley 103, sigue estando vigente, un avance en el COIP, es que se incorpora en el Artículo 643, como delito a la violencia psicológica. Siendo el Código Orgánico Penal Integral el rector de la toda la normativa penal en el Ecuador, hasta el momento, observamos que este no cuenta con enfoques de prevención de la violencia de género. El nuevo modelo de atención del COIP hace énfasis en la convivencia y solución alternativa de conflictos y no en la Justicia de Género. Y desbarata el tema de patrocinio legal que ha sido una de las fortalezas de los Centros de Equidad y Justicia en el DMQ.

En concreto se observa poca claridad en la política de justicia de género y la Mesa de la Mujer no se cuenta con la política de protección que el Ministerio del Interior ha comenzado a regir una vez que han desaparecido las Comisarías de la Mujer y la Familia que se traduce por una escasa socialización y acciones realizadas.

Por otro lado, observamos que en el DMQ, como ya lo hemos señalado, no se cuenta con una Agenda de las Mujeres para la aplicación de Políticas Públicas desde el enfoque de género y que tenga como objetivo central la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer y la familia, lo cual constituye una preocupación. Sin embargo, debemos señalar que si bien el tema de las mujeres se ha tratado desde una práctica coyuntural, ya sea para la realización de actividades por el Día Internacional de la Mujer, el Día de la

no Violencia contra las Mujeres, programas del DMQ contemplados en una propuesta de Agenda de Salud en el año 2009, la campaña Quito, ciudad segura para mujeres y niñas en el año 2008, no se han contemplado acciones en un plan diseñado para este fin, sino que se trata de temas puntuales y aislados de una propuesta central. La implementación de los Juzgados de la Mujer y la Familia que entraron en funcionamiento en el año 2013, no cuenta con un Plan estratégico, articulado al Plan Nacional para la Erradicación de la violencia de género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres, impulsado desde el Ministerio del Interior en el año 2010, que promueve acciones efectivas, se centra en las acciones de coordinación entre el Consejo Nacional de la Judicatura y el la Secretaría de Seguridad Ciudadana del DMQ, en el caso concreto del proceso de transición de las Comisarias de la Mujer y la Familia hacia los Juzgados de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, que actúan como Unidades Judiciales.

En este contexto encontramos los siguientes problemas centrales:

- Ausencia de enfoque de género en el diseño para el funcionamiento de los Juzgados de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia.
- Judicialización de la VIF-G.
- Insuficientes garantías en la cobertura de víctimas de VIF-G para una población que demanda mayor espacio físico, personal especializado y celeridad en el tratamiento de la problemática.

El proyecto de Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Mujer para la Igualdad de Género que deberá estar conformado por 18 integrantes.

La norma constitucional dispone, por tanto, que los Consejos de Igualdad deben:

- Construir políticas universales;
- Transversalizar los enfoques de género, étnico, generacional, laboral y de capacidades especiales en todos los sectores;
- Monitorear técnicamente las políticas públicas en todas las instancias estatales;

- Definir un adecuado anclaje institucional; y,
- Contar con una representación amplia y plural de la Sociedad Civil.

4.2 Políticas de Seguridad Ciudadana, Violencia Intrafamiliar y de Género en el DMQ

Debemos señalar que la Seguridad Ciudadana es un concepto cuyos antecedentes se encuentran en los procesos de modernización del Estado en las últimas décadas de los años setenta y ochenta. Procesos en los que, los cambios institucionales se efectúan en función de la organización administrativa de acuerdo y en concordancia con lo territorial frente a demandas de seguridad de ciudadanos/as en un marco de requerimientos de la población y también de la relación con la creciente violencia vinculada a situaciones de pobreza y exclusión social. El crecimiento urbano, genera procesos de exigencia de la seguridad como un bien público que se traduce en reformas frente al modelo de control social de represión y que cuenta con dos actores claves: municipio y ciudadanía. Siendo desde esta realidad, la ciudadanía la corresponsable en la prevención de delitos a través de la participación comunitaria. La seguridad ciudadana, también es concebida como un tema de desarrollo que implica el cumplimiento de estándares de vida relacionados con una convivencia armónica que hacen que una sociedad pueda llegar a configurarse dentro de los patrones de convivencia aceptables y en este contexto, uno de los problemas es el del espacio público como un lugar inseguro para el tránsito de las mujeres. Mucho más aún, con la existencia de una sólida estructura patriarcal como es el caso de la ciudad de Quito, en donde, de manera especial para las mujeres, los espacios públicos constituyen un factor de riesgo en ciertos lugares y horarios de la vida cotidiana, en comparación con la ciertas libertades de tránsito por las calles que tienen los hombres. Estas diferencias se vinculan también con la existencia de la violencia intrafamiliar y la violencia de género, aunque en la práctica, las políticas de seguridad ciudadana no toman en cuenta esta realidad, pese a que organizaciones e instituciones^{ix} que trabajan con y para las mujeres han aportado con información estadísticas, conceptos y enfoques,

las políticas públicas se centran particularmente en los problemas de violencia como un atentado a la integridad personal y de los bienes privados y públicos.

La seguridad es un derecho fundamental de las personas, cuyo ejercicio y disfrute requiere de la participación activa de las instancias públicas y de la sociedad civil. Podemos definir la seguridad como:

El derecho fundamental de las personas a vivir sin temor respecto a su integridad personal y la de sus bienes. (gtz, 2004)

Los conceptos y enfoques sobre seguridad ciudadana son diversos y multidisciplinarios, pero es en el marco de derechos, que esta adquiere una dimensión y tratamiento específico orientado al logro de un estado de convivencia armónica entre las personas que habitan un territorio en el contexto de la democracia participativa. Aunque aparentemente se toma en cuenta el enfoque de género en su diseño, en su mayoría (en el Ecuador), se lo hace de una manera muy general o desde una concepción de la represión en la que subyacen en la población sentimientos de temor, miedo e incertidumbre. Y es en esta dimensión, que el concepto de violencia resulta clave para entender su dinámica, ya que se han detectado diversos tipos de violencia (políticas, económicas, sociales, culturales, religiosas, raciales, intrafamiliar y de género), por lo que resulta importante tomar en cuenta los tipos de violencia que se manifiestan en una comunidad y que se encuentran sustentadas desde el ejercicio del poder, la falta de oportunidades, la exclusión y la subordinación, lo que implica el uso de la fuerza, la amenaza, la intimidación y hasta el asesinato.

Las ciudades, sus espacios, sus normas e imaginarios no son ajenos a la construcción de género de quienes la habitan. Las personas están circunscritas a una serie de representaciones de lo que es ser hombre – masculino y ser mujer - femenina, en un espacio público y en un espacio privado. Se las construye como dicotomías complementarias, pero que frecuentemente pueden ser irreconciliables e ininteligibles entre si. El juego de poder queda establecido por las estructuras sociales, los procesos históricos, los matices culturales y los vínculos

familiares. (Villalva, 2006, pág. 4).

El tema de lo público y privado como una dicotomía que expresa opuestos y un orden jerárquico, se encuentra sustentado en las concepciones de la cultura patriarcal, en donde se elaboran construcciones culturales que suponen formas de comportamiento y de libre tránsito diferenciados para hombres y mujeres desde un ejercicio de las relaciones de poder. Y, es en esta dinámica que la violencia contra las mujeres se manifiesta a través del acoso sexual y el abuso sexual, la violación, el manoseo (en buses, plazas y lugares de concentración), los piropos, entre otros. Estas expresiones de la violencia contra las mujeres, generalmente son percibidas por la población de manera natural, lo que fomenta la impunidad para su sanción. Pero no solamente la inseguridad que viven las mujeres se produce en los espacios públicos, está se produce con mayor frecuencia dentro de los hogares. Es evidente que la violencia contra las mujeres también es un tema de seguridad ciudadana^x, sin embargo esta se diluye al mezclarla con delitos de diverso tipo.

En el Distrito Metropolitano de Quito, la Ley sobre Seguridad y Convivencia Ciudadanas está a cargo de la Comisión y Convivencia Ciudadana, la Secretaría de Desarrollo social, la Dirección Metropolitana de Seguridad y Convivencias Ciudadanas es la encargada de diseñar políticas públicas y la Corporación de Seguridad Ciudadana es quien debe ejecutar las políticas públicas, según lo determina la Ordenanza 0201 de 2011. Además de la existencia de un Observatorio para la vigilancia y socialización de información sobre este tema.

La creación de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Distrito Metropolitano de Quito en el año 2013, tiene como enfoque el articular planes, programas y proyectos de los entes que conforman esta Secretaría, como son el Cuerpo de Bomberos, Policía Metropolitana, EMSEGURIDAD-Q y Centros Metropolitanos de Equidad y Justicia, y da seguimiento a la ejecución y gestión de estos planes en beneficio de la comunidad. En lo que se refiere al presente trabajo, son los Centros de Equidad y Justicia, los que tenían, entre uno de sus objetivos fundamentales la prevención y atención de

la violencia intrafamiliar y de género. Estos Centros fueron creados en el 2003, y desde la perspectiva del Municipio, son espacios de atención integral que tienen como objetivo reparar y garantizar los derechos de la población del Distrito Metropolitano de Quito, basados en enfoques de género, derechos humanos, integralidad en la intervención, trabajo interdisciplinario, criterios de territorialidad y trabajo en red.

La contribución a la construcción de una cultura de paz y participación ciudadana, mediante una administración de justicia desconcentrada con el trabajo interinstitucional coordinado de calidad y calidez. (DMQ, 2013).

Sin embargo, los cambios institucionales que fija el marco constitucional, modifica y cambia esta concepción, ya que para el la atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género, se crean las Unidades Judiciales Especializadas en Violencia a la Mujer y la Familia, que son las que operan como centros de coordinación de las fiscalías. Con este cambio, uno de los objetivos de los Centros de Equidad y Justicia respecto a la violencia de género ya no tendrán competencia.

El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana en noviembre de 2012, afirmaba que:

Según una encuesta levantada en las Zonas Administrativas Eloy Alfaro y Quitumbe, enmarcada dentro del Proyecto Ciudades Seguras para las niñas, adolescentes y mujeres (2012): 3 de cada 4 mujeres han sido agredidas verbalmente en el espacio público con frases o palabras ofensivas, 7 de cada 10 mujeres han sido agredidas físicamente en el espacio público con empujones o tocamientos no consentidos, 9 de cada 10 mujeres han recibido agresiones de carácter sexual en el transporte público, 45% de encuestadas respondieron que la gente no reacciona frente a agresiones físicas contra de una mujer visibles en espacios públicos, 5% de mujeres respondieron haber denunciado formalmente al sufrir una agresión sexual en un medio de transporte, y

el 26% de mujeres afirma que modifican su forma de vestir (se arropa, se cubre, se tapa) para evitar agresiones en la calle.

La violencia contra las mujeres en los espacios públicos dentro del DMQ, es una realidad cotidiana y pese a que existe un instrumento jurídico (ordenanza), para el tratamiento de la seguridad ciudadana, no se observa que existen enfoques diversos y entre ellos el enfoque de género. Lo que significa que no se considera a la violencia contra las mujeres como un tratamiento específico que demanda de manera urgente estrategias y acciones para su erradicación.

4.3 La violencia contra las mujeres es un tema de políticas públicas

Con el reconocimiento del Estado ecuatoriano de la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública, la firma de acuerdos y convenios de instrumentos internacionales como ya hemos señalado anteriormente, es necesario abordar las causas que han determinado tal reconocimiento.

Las diferencias jerárquicas entre hombres y mujeres por razones sociales y culturales, se expresa en las dimensiones de la violencia contra las mujeres, en donde los patrones sociales y culturales se encuentran profundamente arraigados en las prácticas relacionales de todo tipo. Lo cual exige que desde el Estado y sus instituciones, el establecimiento de políticas públicas para su erradicación. Uno de los objetivos de la importancia de establecer políticas públicas en la sociedad es la de visibilizar las diferencias jerárquicas, ya que esta se encuentra naturalizada de tal manera que atenta contra la libertad, los derechos humanos, políticos, culturales, económicos y jurídicos y, las relaciones de convivencia entre los seres humanos, y de manera especial contra las mujeres incluso hasta provocar su muerte. Esta visibilización no tiene sentido si es que no se realizan acciones encaminadas hacia su erradicación y de cambios en los patrones de comportamientos socioculturales del conjunto de la sociedad.

Los datos e información oficial sobre los diversos tipos de violencia, constituye uno de los medios que nos permite visibilizar la existencia de tal situación. Así como también, las denuncias que realizan diariamente las mujeres en los centros de atención para esta problemática. Sin embargo, otros tipos de violencia contra las mujeres como la simbólica, el lenguaje sexista, el consumismo atroz que fomenta prácticas de vida y consumo en función de sostener el sistema patriarcal como toda clase de cirugías estéticas, modas y un aluvión de formas que exigen que a las mujeres estar al tanto de la mirada masculina, ya sea como objeto de deseo o cumpliendo roles funcionales como amas de casa o al cuidado de la familia. Por eso, la importancia de que quienes forman parte de los equipos responsables de su diseño, deben trabajar con coherencia y objetividad en la formulación de las políticas públicas conociendo esta realidad, además de mostrar sensibilidad hacia el género y tener convencimiento de que este es un problema grave que afecta al conjunto de la sociedad.

Una política pública con enfoque de género es una acción y también una forma de actuar de manera propositiva a través de procesos integrados y articulados entre una concepción o teoría, los instrumentos que permiten su comprobación y las acciones que se proponen para lograr un estado de situación ideal. Estas se centran en un objetivo específico que tienen como eje central el reconocimiento de las desigualdades e inequidades entre hombres y mujeres y la existencia de una estructura patriarcal dominante presente en las prácticas, lenguaje e imaginarios sociales y culturales. Entendiendo que esta estructura elabora relaciones de poder tendientes a la subordinación, la dominación y la invisibilización del sujeto como mujer que se expresa a través de diversas formas de violencia.

El alcance de una política pública a favor de los derechos de las mujeres, se mide por el nivel de efectividad en la incidencia para reducir o eliminar determinadas condiciones de inequidad y violencia de género. En el caso del Ecuador, estas deben diseñarse e implementarse en todos los ámbitos de las instituciones públicas y en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según lo determina la Constitución y las leyes que rigen cada una de las

instituciones del Estado y el Plan Nacional del Buen Vivir. Es importante, que para que los objetivos de una política pública se cumplan, es necesaria la existencia de la activa participación ciudadana sin la cual –ya sea en el proceso de diseño o de ejecución, seguimiento y evaluación- está no puede tener un alcance efectivo en el conjunto de la población ni el cumplimiento de los objetivos para los cuales ha sido creada. Una política pública es una mediación entre el Estado y la sociedad civil que tiene como elementos para constituirse como tal a:

- Las leyes, reglamentos, normas y ordenanzas
- Un equipo de trabajo que conoce y maneja conceptos de derechos humanos, interculturalidad, enfoque de género, derechos de niños, niñas y adolescentes, enfoque ambiental, enfoque territorial. Desde una posición de respeto y reconocimiento de la diversidad cultural, social, religiosa, política y económica.
- Cuenta con recursos materiales y económicos que permiten su sostenimiento.
- La participación ciudadana como elemento que permite conocer los problemas, necesidades y demandas desde la misma sociedad.
- Logra realizar alianzas estratégicas con diversos sectores e instituciones tanto públicas como privadas. (Aroca & Quezada, 2013, pág. 23)

La participación ciudadana, especialmente de las organizaciones de mujeres, es fundamental porque permite no solamente establecer en el diseño de una política pública, sus demandas, sino también hacer un proceso de seguimiento y evaluación. Según la Ley Orgánica de Participación Ciudadana:

Art. 1.- Objeto.- La presente Ley tiene por objeto propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícitas, de manera

protagónica, en la toma de decisiones que corresponda, la organización colectiva autónoma y la vigencia de las formas de gestión pública con el concurso de la ciudadanía; instituir instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de deliberación pública entre el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, y la sociedad, para el seguimiento de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos; fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; y, sentar las bases para el funcionamiento de la democracia participativa, así como, de las iniciativas de rendición de cuentas y control social.

Esto implica que la obligación del Estado, de las instituciones públicas y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, es la de promover y respetar la participación ciudadana. Sin este elemento las políticas públicas carecen de sustento y, se cae en errores como el de diseñar estrategias que no se orientan hacia la solución de problemas reales y más urgentes de la población de sectores de atención prioritaria.

Pese a que el Estado ecuatoriano, el 8 de marzo de 2010 presenta la agenda de políticas públicas con enfoque de género, en la que constan las políticas laborales, políticas migratorias, políticas de desarrollo agrícola, en la economía dentro del sector turismo, presupuesto general del Estado e institucionalización del enfoque de género, observamos que hasta el año 2013 no se han podido establecer orientaciones puntuales para la erradicación de la violencia contra las mujeres en el Ecuador (pese a la existencia del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres), como planes y programas que tengan un impacto e incidencia global. Si bien es cierto, que desde el Estado se han realizado campañas puntuales en contra del machismo y la violencia hacia las mujeres, están se presentan de manera aislada, desarticuladas en coordinación con las instituciones públicas y privadas, sin que llegue a darse una agenda política de las mujeres y con la participación de sus organizaciones en la elaboración de sus puntos programáticos. El Art. 70. de la Constitución en la práctica no se inserta en la formulación de propuestas metodológicas para la acción.

La creación de los Consejos Nacionales de la Igualdad que entre otros objetivos, tiene el de asegurar la ejecución de medidas de acción afirmativa, no tiene hasta el momento una agenda que logre insertar en el diseño y la ejecución de la planificación pública en todos los ámbitos. Sin embargo, se han realizado cambios y acciones importantes desde la perspectiva de género, como aquella que tiene que ver con los órganos electorales y las demandas de las mujeres, la Ley Orgánica de Elecciones y Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, que establece que las juezas y jueces del Tribunal Constitucional Ecuatoriano y las consejeras y consejeros del Consejo Nacional Electoral, así como los vocales o servidoras y servidores de los organismos electorales gozan de inmunidad, en virtud de la cual, no pueden ser privados de su libertad cuando se encuentren en ejercicio de sus funciones, salvo el caso de delito flagrante, delitos sexuales o de violencia de género o intrafamiliar. Otro de los avances en este tema es la creación en el año 2010 del Departamento de Género del Ministerio de Finanzas, aunque no detectamos acciones concretas en presupuestos con enfoque de género.

En cuanto a las estrategias desde el enfoque de género en el Distrito Metropolitano de Quito, el Plan de Desarrollo Estratégico 2012-2022, en el año 2001, 8.459 casos de VIF-G se han reportado en los Centros de Equidad y Justicia y se han atendido a 22 usuarios/as relacionados con esta problemática. (DMQ, 2012).

Resulta prioritario develar el marco de acción desde las políticas públicas del DMQ y su incidencia en la población a partir del nuevo modelo de Descentralización Territorial implementado a partir de la COOTAD y de la Constitución Política del año 2008 y las derivaciones para las reformas institucionales. Además de que se debe realizar un análisis de la efectividad de la articulación con los ejes programáticos de otras instituciones públicas y el Estado desde el enfoque de género, partiendo de la existencia de una solida estructura patriarcal cuyo efecto más visible es la violencia de género.

4.4 La transición de las Comisarias de la Mujer y la Familia hacia los Juzgados de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia

Entre los cambios que exige el orden jurídico constitucional, se encuentra el de crear una institucionalidad jurídica para la sanción de los delitos y contravenciones que tienen que ver con la violencia intrafamiliar y de género en virtud del principio de unidad jurisdiccional, que establece que el Consejo de la Judicatura como el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. Al mismo tiempo que se crea la MESA MUJER Y JUSTICIA^{xi} y se conforma la Mesa de la MUJER Y LA FAMILIA integrada por el Consejo de la Judicatura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, la Fiscalía, la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, el Ministerio de Salud, la Defensoría Pública y SENPLADES.

La disposición transitoria Décima del Código Orgánico de la Función Judicial, según lo determina la Constitución, expidió las normas para el funcionamiento de las Unidades Judiciales de Violencia contra la Mujer y la Familia mediante decreto 057-2013, que en principio empezaban a funcionar a inicios del año 2013 y que en el cantón Quito serán de 4 y que una fase inicial contará con 15 jueces y juezas en cuya Ley resaltamos los siguientes artículos.

Art. 1.- Las Unidades de Violencia contra la Mujer y la Familia, tendrán competencia cantonal y funcionarán de manera desconcentrada conforme las necesidades del servicio de administración de justicia, contarán con la oficina técnica necesaria para una adecuada atención a las víctimas de violencia intrafamiliar.

Art. 2.- Los jueces y juezas que integren las Unidades Judiciales de Violencia Contra la Mujer y la Familia, ejercerán las competencias determinadas en el Artículo 232 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Las Unidades de Violencia contra la Mujer y la Familia que según el Código Orgánico de la Función Judicial para su funcionamiento debe nombrar jueces

y juezas especializados para tratar los casos que estipula la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, según el Art. 232, numeral 1 de este Código. Serán 32 Juzgados que reemplazarán a las 38 Comisarías de la Mujer y la Familia. Aunque el Artículo 167 de la Constitución dice que la Administración de Justicia es de competencia exclusiva de la Función Judicial, estas Unidades Judiciales deberán responder al Ministerio del Interior. La atención de las mismas contempla:

Área legal: que comprende asesoramiento de procedimientos y aplicación de la Ley.

Área social: las integrantes de esta área a pedido de la autoridad pueden realizar visitas domiciliarias a hogares en conflicto y otras acciones. También comprende realización de talleres de autoayuda.

Área psicológica: trabajo con mujeres y hombres de manera individual, de pareja y en grupo.

Estos cambios generaron preocupación en el movimiento de mujeres, y en el caso concreto de la ciudad de Quito, la preocupación se manifestó en lo siguiente:

1. **Indefensión de víctimas.** Los Equipos Técnicos de los CEJ son claves para el trabajo de las Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF). La asesoría legal, los informes sociales y psicológicos dotan de información clave para que las víctimas inicien procesos legales, cuenten con medidas de protección y para que las Comisarias sancionen a los agresores. Conocemos que no se han renovado contratos de personal de los CEJ, lo que ha disminuido este equipo técnico. Las Comisarías de la Mujer no cuentan con equipos técnicos y, sin el trabajo coordinado con los y las profesionales de los CEJ, las víctimas de violencia de género e intrafamiliar quedan en la indefensión.
2. **La pérdida de la especificidad.** Nos preocupa sobremanera la fusión entre los CEJ y los Centros de Mediación. Si los Centros van a atender cualquier tipo de

conflicto en las administraciones zonales y, no únicamente aquéllos que se refieren al derecho de familia, se trata de un retroceso en las políticas de género, tanto porque el volumen de casos a atender será muy alto y se disminuirá proporcionalmente la atención a víctimas de violencia, como sobre todo porque la mediación y la atención en violencia no pueden tratarse en el mismo lugar. La violencia de género no puede ser mediada. Estamos conscientes que ustedes tienen claridad al respecto, sin embargo, la ciudadanía no lo sabe. Nos ha costado años posicionar claramente este tema: los derechos no se negocian, los derechos se garantizan y se restituyen.

3. **Incumplimiento de la Ordenanza 286.** Es de suma preocupación que las decisiones del gobierno local, no estén amparadas en la legislación local. El cierre de los CEJ para crear los Centros de Convivencia y Equidad, no cuenta con un proceso legal previo.

4. **Pérdida de equipos especializados.** Durante diez años los CEJ han capacitado a sus equipos técnicos y cuentan con experticias únicas.

5. **Falta de participación.** Nos preocupa también que las decisiones tomadas no cuenten con una mirada feminista y de las organizaciones de mujeres. Es necesario generar espacios de debate con quienes llevamos casi treinta años en el tema y con quienes se han ido sumando en este proceso. (Mujeres de Quito, 2013, Pp. 1-2)

En el caso de la pérdida de competencias de los CEJ para atención a víctimas de VIF-G, estas preocupaciones expresan la necesidad de contar con una visión más ajustada a la realidad de la violencia contra las mujeres y de la aplicación de un enfoque multidisciplinario. Ya que por ejemplo, las víctimas que realicen denuncias requieren de una espera prolongada para que un juez despache la denuncia a la fiscalía y de allí el/a fiscal califique si la denuncia es válida, puesto que con el funcionamiento de la Ley 103, por lo menos estas

contaban con medidas de protección inmediatas, lo que en el caso actual, podría poner en indefensión a las víctimas. Esta situación judicializa los procesos porque se da énfasis en procedimientos jurídicos, cuando las situaciones de este tipo de violencia, además de lo legal requiere de acciones oportunas y de apoyo integral. Así como también la aplicación de una justicia de género, a los principios de los derechos humanos y de la ciudadanía.

Por otro lado, no se conoce cuáles serán las políticas desde el enfoque de género que se aplicarán en las Unidades Judiciales, para lo cual es muy importante la participación ciudadana y la presencia de un equipo técnico especializado que articule efectivamente las demandas de las víctimas y sus soluciones desde la institucionalidad en los operadores de justicia.

Tampoco se conoce cuál ha sido el proceso de transición de las Comisarías de la Mujer y la Familia hacia las Unidades de Justicia de la Mujer y la Familia, es decir el cómo las Comisarías deberán entregar a las nuevas unidades judiciales el archivo de los casos prescritos, cerrados, abandonados y concluidos, informes y sugerencias tanto para una mejor atención, así como también para una aplicación efectiva del enfoque de género que desmonte criterios familistas que diluyen la problemática específica de la violencia contra las mujeres no existe una normativa que disponga la creación de una policía especializada en materia de violencia contra la mujer y esta cumple solamente en este caso, procedimientos diligenciales ordenadas por jueces y juezas. Tampoco se ha socializado los parámetros con los que se está capacitando al equipo técnico que va a dar servicio^{xii} tanto legal como psicológico y social. En este sentido, es importante que se cuente con un perfil en formación en género y que también incluya profesionales para contención de víctimas, aunque en el caso del DMQ se prevé que en este nuevo modelo se dará énfasis a la prevención y al acompañamiento a las víctimas.

Como antecedente de estos cambios, es importante señalar que el 25 de noviembre de 2010 el Distrito Metropolitano de Quito suscribe un convenio interinstitucional para la desconcentración de los Juzgados conjuntamente con el Consejo de la Judicatura, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio del Interior. Los Centros de Equidad y Justicia que

antes de la creación de los Juzgados de la Mujer y la Familia, atendía a usuarias en cada una de las administraciones zonales del Municipio de Quito, brindaban atención a VIF-G, pero una decisión de la administración municipal en este proceso, fue el de cerrar este servicio en el CEJ Eloy Alfaro y Calderón, pero gracias a la lucha del movimiento de mujeres de esta ciudad se lograron mantener.

Una de las instancias perteneciente al Municipio, que tiene entre sus objetivos el luchar contra la violencia intrafamiliar y de género, es el Observatorio de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito (OMSC) que, según la Institución, es un servicio ofertado por el Municipio de Quito. La Fiscalía General del Estado, la Policía Nacional del Ecuador a través de sus dependencias (Medicina Legal, Dirección Nacional de Tránsito, DINAPEN), el Centro Metropolitano de Atención de Llamadas, la Dirección Nacional de Género, Cuerpo de Bomberos, Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia, entre otras son las instituciones fuentes de información del OMSC. Esta instancia, con el nuevo modelo de atención, aún no se ha socializado la forma en que articularan su trabajo con las Unidades de Justicia para atención a víctimas de VIF-G, así como también la coordinación entre la Comisión de Equidad y Social y de Género para la aplicación de políticas públicas para la erradicación de la violencia contra las mujeres; y la existencia de las casas de acogida para mujeres maltratadas que han sido un espacio fundamental para salvaguardar sus vidas.

4.5 Alianzas y conflictos para la legislación para la erradicación de la Violencia Intrafamiliar y de género: Código Integral Penal y el enfoque de género

Uno de los requisitos indispensables para la erradicación de la Violencia Intrafamiliar y de Género desde las políticas públicas es la de contar con un enfoque de género que viabilice en la práctica, acciones efectivas en todos los ámbitos. El instrumento jurídico central para la existencia de las políticas públicas es el marco constitucional, que es mandatorio y que en los artículos pertinentes exige garantizar una vida libre de violencia para las mujeres y la sociedad, -además de los instrumentos jurídicos internacionales-. Las leyes que previenen y sancionan la violencia contra las mujeres significan un

avance para la protección de los derechos y para la construcción de una sociedad más equitativa y democrática, al mismo tiempo que son el resultado de largas y sostenidas luchas por el movimiento de mujeres ecuatoriano desde la década de los años ochenta. Es decir, que implica un reconocimiento también de estos procesos no solamente como hechos históricos, sino como propuestas de cambio en la sociedad ecuatoriana en donde el Estado y sus instituciones tienen la obligación de incluir sus demandas.

Por otro lado, es pertinente referirnos a que el Derecho y las normas jurídicas son producto de elaboraciones culturales y sociales que están atravesados por la ideología dominante de las personas y del contexto en el que se elaboran. Históricamente el Derecho ha sido formulado por hombres y con un marcado sesgo de preferencia en términos de justicia, hacia ellos en detrimento de las mujeres y grupos sociales en situación de exclusión, explotación y subordinación. En el caso ecuatoriano, esta no es la excepción y con mayor énfasis encontramos contradicciones entre los preceptos constitucionales y la normativa legal penal. Una de las características en la aplicación de la justicia ecuatoriana ha sido la ausencia del enfoque de género y de derechos humanos.

En casos muy aislados y mediante presión social, la justicia de género pasa con las justas o en otros casos ni siquiera existe. Si sucediera lo contrario, la impunidad contra delitos como la violación, el incesto, el embarazo no deseado, los agresiones diversas contra la integridad de las mujeres, niñez y adolescencia, el tema de las luchas de miles de madres por obtener pensiones alimenticias justas, entre otras, no tendría tanta demanda en la vida cotidiana de nuestra ciudad como observamos de manera cotidiana.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo primero manifiesta que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”; y en el artículo segundo establece: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición

económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Esta igualdad universal en la aplicación del respeto de los derechos humanos del derecho positivo, si bien no se centra en la igualdad de derechos específicos de la mujer, desde una posición con enfoque de género, si plantea de manera general que todos los seres humanos –hombres y mujeres- son destinatarios de esta garantía. Sin embargo, esta declaración de la cual el Ecuador es suscriptor, en la práctica revela incoherencia en la aplicación básica del principio de que toda persona tiene todos los derechos y libertades..., lo cual se convierte en un enunciado discursivo que violenta los derechos humanos.

Con los cambios constitucionales a partir del 2008, para referirnos a la institucionalidad contra la violencia contra la mujer dentro del Código Integral Penal, se puede detectar una visión judicialista que enmarca dicha violencia en procedimientos jurídicos que deja en la indefensión a la víctima y, que no ataca de manera integral el problema de la violencia contra las mujeres desde un enfoque de género de tal manera que se pueda tomar una orientación adecuada en relación a las víctimas de VIF-G. Además de lo resuelto por la Asamblea Nacional, respecto a los artículos sobre temas como la despenalización del aborto o la violencia patrimonial, se puede evidenciar la actitud negativa de la mayoría de asambleístas para escuchar las voces de las organizaciones de mujeres, contradiciendo el mandato constitucional y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Es decir, que aunque se ha ganado en derechos constitucionales, la legislación termina contradiciéndolos. Se puede afirmar que esta una práctica mediante la cual, se asume que los problemas que atraviesan las mujeres no son problemas de género, sino problemas de ellas y como lo manifestó el presidente Correa, protestas de unas “malcriadas”, aislando, descontextualizando y separando a los hombres en sus niveles de responsabilidad social, así como también asumiendo en su persona todo el poder para decidir sobre la vida de las mujeres.

Por otra parte, ¿Las mujeres en el país y en particular en la ciudad de Quito se sienten seguras y protegidas por la Constitución Política y por el Código Integral Penal, de que el Estado y sus instituciones les garantizan sus derechos humanos? Y cuando culturalmente, en los imaginarios sociales

subsiste la idea de que las mujeres son responsables de los actos de violencia que se cometen contra ellas, la impunidad de violaciones de derechos de las mujeres se vuelve una norma o un hecho de aceptación social.

Las normas jurídicas contra la violencia de género, exigen también que se logre la incidencia en las mujeres para contar con recursos de una autonomía plena del ejercicio de sus derechos humanos. Cuestiones como la penalización de la violación entre cónyuges o parejas en las que mantienen relaciones sentimentales, la regulación del acoso sexual en los espacios públicos y lugares de trabajo, los conceptos sobre la violación, y en general diversas formas de violencia que se mantienen interiorizadas sin que la población sea consciente de que lo son, así como también el discurso narrativo de periodistas de la televisión cuando se trata de femicidios, con frases como “la mató por amor” o crimen pasional”. La erradicación de la violencia de género, también es parte de la justicia y está ligada al respeto de los derechos humanos. Los recursos y mecanismos para su erradicación deben estar en concordancia con los instrumentos jurídicos internacionales, las leyes que establece la Constitución, los derechos humanos de las mujeres y una legislación integral.

El discurso de los derechos, a veces más fuerte que el de las necesidades o intereses, da a las mujeres y otros grupos oprimidos un lenguaje poderoso, una voz, una visión diferente para alcanzar sus objetivos. Y ciertamente, cuando se legitiman las historias y experiencias de las mujeres, se afirman las diferencias que empoderan, y se puede llegar a cambiar el contenido y la forma que privilegia las voces de las instituciones patriarcales”. (Facio, 2000, p.35)

En este sentido resulta imperioso que las demandas de las mujeres y en particular la garantía del derecho a vivir una vida libre de violencia, se estipule de manera clara en el marco de los derechos sociales y políticos en los espacios y canales institucionales pertinentes, y en las prácticas relacionales. Es a través de la visibilización de los derechos que muchas mujeres encuentran apoyos y que sienten que su situación no es única, además de constituir un importante mecanismo que permite el

empoderamiento desde la propia experiencia. Pero no necesariamente, el hecho de que los derechos se encuentren estipulados en cuerpos legales da la garantía de que se efectivamente se cumpla la ley como es nuestro caso. A pesar de la legislación y de importantes avances sobre los derechos de las mujeres, el Estado ecuatoriano no tiene en su haber un sustento que se oriente hacia una efectiva justicia de género. Si bien es cierto que es desde el orden constitucional nacional que se plantean los principios, derechos y garantías. En el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, es en su Consejo Municipal y en la Comisión de género.

Los artículos mandatorios para poder cumplir los derechos de las mujeres se encuentran en: Derechos: Constitución (Arts. 3; 8; 6; 66, numeral 9; 11; 19; 43; 67; 68; 69; 331; 340; 342). Respecto a impulsar la perspectiva de género en todas las áreas y programas y en los planes de desarrollo como lo determina el Artículo 327 del COOTAD: Crear la Comisión Permanente de Igualdad y Género que debe coordinar con el Consejo Nacional hacia la Igualdad de Género.

Siendo las mujeres tan diversas. En el cantón Quito habitamos mujeres inmigrantes, niñas, ancianas, discapacitadas, prisioneras, consumidoras, comerciantes, desempleadas, casadas, divorciadas, madres solteras, estudiantes, enfermas, asalariadas, políticas, prostituidas, indigentes, campesinas, negras, indígenas, artistas, pero que en todas ellas de una u otra manera nos encontramos atravesadas por alguna experiencia de maltrato por el hecho de ser mujeres. En este sentido, la diversidad de actoras de la dinámica urbana encuentra un patrón común que es el de la discriminación por ser mujeres con mayor énfasis en las que menos dinero y poder tienen. Aquí el tema de los derechos humanos y del enfoque de género es muy pertinente y necesario, pues también en esta gama de personas que la justicia de género debe entenderse como un mecanismo para disminuir y erradicar la violencia contra las mujeres y la construcción de una sociedad democrática con igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos y ciudadanas.

En cuanto a las políticas públicas para la eliminación de todas las violencia contra las mujeres e intrafamiliar, nos parece que sería mucho más efectivo si

es que existiera un Derecho de Género que agrupara las temáticas de injusticias de género en un solo cuerpo y doctrina jurídica que logre el cumplimiento de los derechos para todos los seres humanos y que estas tuvieran una articulación integral entre todas las instituciones públicas y las prácticas de las relaciones sociales.

Es en este derecho de género, el lugar de donde debe emanar una serie de disposiciones para elaborar, diseñar y ejecutar políticas públicas que contemplen la justicia de género como una directriz específica.

Buscar la justicia de género como un resultado y como proceso ayuda a diferenciar entre lo que se va a lograr y cómo se logrará. La "justicia de género", como resultado, implica tener acceso y control sobre los recursos, combinados con agencia (la capacidad para tomar decisiones). La justicia de género, como proceso, lleva un elemento esencial adicional: la obligación de rendir cuentas, lo cual implica la responsabilidad y capacidad para responder por parte de esas instituciones sociales precisamente creadas para impartir justicia. La forma en que se constituyen las injusticias de género se pueden leer a partir de contratos básicos (formales o implícitos), que conforman la membresía en una serie de instituciones sociales: la familia, la comunidad, el mercado, el Estado e incluso, las instituciones religiosas. De una manera u otra, se supone que estas instituciones resuelven conflictos, establecen y hacen cumplir normas legales y evitan el abuso de poder. Entender las justificaciones ideológicas y culturales para la subordinación de las mujeres dentro de cada terreno puede ayudar a identificar cómo desafiar los patrones de desigualdad. (Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2009, pág. 6)

Es importante tener en cuenta que el derecho como está construido da pie para la confrontación ya que no opera de manera neutral. En este sentido, la ideología patriarcal establece sus reglas para no sufrir amenaza y conservar sus privilegios.

Por eso, la importancia de contar una justicia de género que no solamente se

ciñe a lo legal, sino a todo un conjunto de normativas sociales tangibles e intangibles que deben operar sobre los imaginarios sociales.

Para poder establecer los mecanismos de la justicia en relación a los derechos de las mujeres, es importante que hagamos una revisión de los procesos sobre la justicia de género en el Ecuador. La reforma al Código Penal de junio del 2005 incorpora nuevos delitos como explotación sexual, la pornografía infantil, tráfico y trata de personas. Sin embargo la violencia contra la mujer es considerada una infracción y no un delito. En cuanto a la aplicación de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, se ha puesto énfasis en la elaboración de normativa que apoye la aplicación efectiva de la Ley 103. En este contexto, se expidió el Reglamento de la Ley sobre Violencia Contra la Mujer y la Familia (1995), así como un Manual de Aplicación para los administradores de justicia. El Reglamento a la Ley fue trabajado por diversas instituciones relacionadas con el tema, como son: la Comisión de la Mujer y la Familia del Congreso Nacional, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno, la Comisarías de la Mujer y la Familia, la Oficina de Defensa de los Derechos de la Mujer de la Policía Nacional -ODMU-, así como también varias ONGs y contrapartes de las Comisarías. El proceso de elaboración del Reglamento tuvo gran importancia, pues fue incorporando la experiencia surgida de la aplicación de la Ley en las propias Comisarías. El Reglamento General a la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia fue expedido el 18 de agosto de 2004 y publicado en el Registro Oficial No. 411 del 1o de Septiembre del mismo año. De igual manera, se aprobó el Manual de Procedimientos para la aplicación de la Ley y su Reglamento General, mediante Acuerdo Ministerial No. 298 del Ministerio de Gobierno y Policía del año 2005. El Manual fue elaborado participativamente con la Dirección Nacional de Género del Ministerio (DINAGE) y varias organizaciones de la sociedad civil. El Manual ha sido difundido ampliamente por medio de la DINAGE y el CONAMU. En el año 2002, el Ministerio Público aprobó los Protocolos Médico Legales para la aplicación de peritajes en casos de violencia física y sexual. En el 2003, se creó en el Ministerio Público el Comité de Género, como parte del proceso de institucionalización del enfoque de género en la aplicación de la justicia en el

país. En el 2006 se conformó la Red Nacional de Mujeres Fiscales.

En abril de 2006 se crea formalmente el Programa de Protección de Víctimas de Violencia Sexual en el *Fondo Promujeres*,^{xiii} que permitía financiar diversos programas y proyectos como la construcción de casas refugio, investigaciones, campañas de sensibilización y educación, proyectos de nueva legislación y reforma, programas de protección de víctimas y testigos. En mayo del mismo año se realizó el lanzamiento de la Campaña de Recaudación de Fondos Creciendo Libres de Violencia de Género.

Análisis académicos y policiales indican que los asesinatos de mujeres por razón de su género aumentaron en forma drástica. El Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana reportó 21 muertes por femicidio en Quito en 2012, mientras que en 2011 los casos registrados fueron 28. (Meléndez, 2014, pág.1)

Las acciones emprendidas contra la violencia hacia las mujeres ha sido muy importante, sin embargo, los resultados no son satisfactorios y se evidencia un crecimiento de esta, como es el caso del femicidio que es una de las expresiones máximas de la violencia patriarcal. Si bien es cierto, que ya se encuentra tipificado en el Código Integral Penal, se requiere de acciones mucho más efectivas para su tratamiento. Y es que, para algunas personas el femicidio resulta algo anómalo que ni siquiera debe existir como figura penal, ya que el argumento de algunos hombres es que ya es mucha exageración de las mujeres la exigencia de su tipificación.

Con el objetivo de condensar en un solo cuerpo la ley penal, el proyecto de Código Integral Penal plantea la actualización doctrinaria de la legislación penal en el Ecuador. Sin embargo notamos una ausencia del enfoque de género, la ausencia de participación ciudadana y la omisión de las voces de las organizaciones de mujeres. Así como también en el tratamiento de delitos que tienen una tendencia hacia la represión, aunque es importante contar con un instrumento legal penal para la tipificación de diversos delitos, también lo es el hecho de que su concepción para su elaboración se enmarque dentro de los lineamientos constitucionales y del Plan del Buen Vivir.

Podemos señalar como observaciones al proyecto de Código Integral Penal, por ejemplo lo que se plantea en el Artículo 74 sobre la extinción de la pena e indulto, en donde se debería establecer como excepción delitos contra la integridad sexual, femicidios y lesiones graves de violencia intrafamiliar, lo cual no se hizo. Pero debemos destacar que la tipificación del femicidio en el Artículo 141 y 142. El término violencia de género sólo se encuentra presente en el artículo 499, pese a que se supone que los cambios constitucionales incorporarían el enfoque de género. Sin embargo la violencia de género se ha visto ejercida desde el mismo Estado, cuando por ejemplo se penaliza el aborto, que ni siquiera deja la posibilidad en caso de violación, exceptuando el caso de un embarazo en una mujer con discapacidad mental y cuando está en riesgo la vida de la madre.

Esta violencia de género tiene una de sus máximas expresiones tal como lo estipula el **Artículo 147.- Aborto con muerte**. Cuando los medios empleados con el fin de hacer abortar a una mujer ha causado la muerte de esta, la persona que los haya aplicado o indicado con dicho fin, será sancionada con pena privativa de la libertad de siete a diez años, si la mujer ha consentido en el aborto; y con una pena privativa de la libertad de trece a dieciséis años si ella no lo ha consentido.

En tal sentido, las alianzas y un marco adecuado para una legislación favorable a los derechos de las mujeres no parece hasta el momento que pueda viabilizar acciones efectivas. Por otro lado, la ausencia de participación ciudadana, deja mucho que desear y en el caso de las organizaciones de mujeres, pese a su activismo y las propuestas presentadas en la Asamblea Nacional, no han tenido eco. En este sentido, la aplicación de una justicia de género es una de las deudas pendientes de la Constitución de 2008.

Es importante destacar la participación de organizaciones de mujeres en el proceso de debate del Código Integral Penal como El Movimiento Nacional de Mujeres Feministas de Ecuador, que enviaron a la Asamblea un documento con 28 reformas. Entre ellas constan la despenalización del aborto; una vida libre de violencia física, psicológica, sexual, económica, patrimonial y política y el derecho a la organización y la protesta social, entre

otros; El Cabildo por las Mujeres de Cuenca pidió a la Comisión de Justicia que se incluya en la normativa la violencia contra la mujer y que se establezcan mecanismos para evitar estas situaciones. En el nuevo reglamento se tipifica la violencia intrafamiliar, además de solicitar que se mantenga la Ley 103 tal como fue concebida por el movimiento de mujeres ecuatorianas.

Estas demandas no fueron acogidas y se mantuvo en el debate de la Asamblea Nacional una posición defendida por el ejecutivo, algo lamentable en la historia de los derechos de las mujeres.

CONCLUSIONES

Del presente trabajo de investigación se pueden establecer las siguientes conclusiones:

La existencia de un marco teórico referencial permite realizar una serie de elaboraciones para las construcciones de líneas y enfoques metodológicos en la comprensión del fenómeno de la violencia contra las mujeres como un hecho multidimensional que abarca las esferas de las relaciones humanas.

De este marco teórico, es importante resaltar la existencia de una estructura patriarcal y de relaciones de poder que impone subordinación a las mujeres, en el espacio público y en el espacio privado y que se encuentran demarcadas en los roles de género en una escala jerárquica.

En el Ecuador existe un acumulado histórico del movimiento de mujeres que se expresa entre otras cosas, como una lucha sostenida para lograr reivindicaciones y el reconocimiento del Estado ecuatoriano de los derechos de las mujeres en el marco de sus derechos humanos y de ciudadanía, siendo uno de los hechos más relevantes la aprobación de la Ley 103 y la creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia, entre otros logros establecidos en el ordenamiento jurídico constitucional.

Que producto de estas luchas del movimiento de mujeres, el Estado ecuatoriano ha reconocido la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública.

Que a nivel internacional, los movimientos de mujeres y los procesos de reflexión crítica sobre la problemática de la mujer en el contexto de una sociedad patriarcal ha logrado que los Estados y la comunidad de naciones reconozcan a la erradicación de la violencia contra la mujer como una de las acciones encaminadas al logro del cumplimiento de sus derechos en el marco de la existencia de los derechos humanos,

Que fruto de lo mencionado anteriormente, se han logrado establecer instrumentos jurídicos internacionales para que los Estados tomen medidas para la erradicación de la violencia contra las mujeres. Los estados suscriptores de estos instrumentos

jurídicos internacionales tienen la obligación de diseñar y ejecutar políticas públicas para su cumplimiento.

Que el Estado ecuatoriano es signatario de Convenio y Acuerdos en materia de derechos de las mujeres, siendo los más importantes el Convenio para la Erradicación de todas las formas de Violencia contra las Mujeres –CEDAW; protocolo Facultativo; Comité de la CEDAW; y la Convención Interamericana Belem Do Pará.

La Constitución ecuatoriana de 2008, establece la institucionalidad de género a través de la creación de los Consejos de Igualdad. Así como también, está debe implementarse en las instituciones del Estado y en los Gobiernos Autónomos Descentralizados a través de las Comisiones de Igualdad de Género que en este caso, deben diseñar las políticas públicas para las Mujeres en cada uno de sus niveles.

Que pese a lo señalado anteriormente, el Estado ecuatoriano tiene una deuda pendiente con los derechos de las mujeres:

La institucionalidad del enfoque de género en sus instituciones públicas en todos los niveles está todavía por construirse,

El tema de las mujeres, en las agendas del Estado ecuatoriano, continúa siendo secundario.

El Programa Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género contra Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, no ha tenido sostenibilidad, así como tampoco ha existido un compromiso efectivo del Estado y se encuentra desarticulado de las instituciones e instancias públicas.

No se ha logrado establecer una agenda política de las mujeres en el Estado, y exceptuando contados casos, existe en pocos Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Los cambios constitucionales y la creación de las Unidades de Justicia para la Mujer y la Familia, que deshacen las Comisarías de la Mujer y la Familia, está en proceso de construcción, pese a que se firmó el Decreto presidencial para su funcionamiento

y para su transición tampoco se ha elaborado un plan de contingencia para atender demandas urgentes de las VIF-G.

En el nuevo modelo de justicia, los juzgados especializados contra la violencia a la mujer y la familia, no cuentan con equipos multidisciplinarios de apoyo, y están a discreción del Consejo Nacional de la Judicatura como se señala en el Art. 232 del actual Código Orgánico de la Función Judicial.

En el proceso de construcción de este modelo, no se contó con la participación ciudadana, fundamentalmente con los colectivos de mujeres, según lo determina la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, lo cual además significa que las demandas concretas de las mujeres pueden generar problemas en las usuarias de este modelo.

Este continúa teniendo un enfoque familialista, lo que no permite establecer diferencias entre la problemática específica de las mujeres y otras que se producen al interior de la familia. Es decir que no se diferencia la problemática específica de la violencia contra las mujeres como producto de la existencia de un sistema patriarcal y se lo mezcla con la violencia intrafamiliar. Estas dos violencias son diferentes aunque pueden darse en un mismo contexto.

La ausencia del enfoque de género, por lo tanto establece en la práctica confusiones que no apuntan a dar soluciones específicas a la violencia contra las mujeres.

En el Distrito del Municipio Metropolitano de Quito, a partir del año 2000, se han realizado importantes avances en materia de políticas públicas para las mujeres. Sin embargo, esta resulta ser insuficiente dada la dimensión de la violencia contra las mujeres como lo demuestra la Encuesta Nacional del INEC sobre la violencia de género.

En la administración del DMQ (2010-2014), no se cuenta con una agenda política de las mujeres y su plan estratégico (2012-2022), no contempla políticas públicas concretas para las mujeres, ni para la erradicación de la violencia contra las mujeres desde el enfoque de género, así como tampoco en la administración 2014-2018.

Los Centros de Equidad y Justicia, con el nuevo modelo de justicia, ya no tendrán competencia para atención a víctimas de violencia intrafamiliar y de género, lo cual

significa un proceso de desestabilización de las demandas de VI-G, para lo cual no se ha elaborado un programa de contingencia.

La seguridad ciudadana como un componente de la Administración del DMQ, no cuenta con un enfoque de género y esta se diluye de manera general. Por ejemplo la violencia contra la mujer, se estipula con otros delitos y no de una manera desagregada. Tampoco cuenta con indicadores de género.

El Código Integral Penal, no recogió las demandas de las organizaciones de mujeres. Un hecho que resulta lamentable para los colectivos feministas es la penalización del aborto.

Para concluir, es importante señalar que la construcción de estrategias efectivas de incidencia política para la promoción y respeto de los derechos de las mujeres desde una posición feminista y aplicando el enfoque de género en las instituciones del Estado, es fundamental para la construcción de un Estado de derechos humanos. La Constitución ecuatoriana garantiza una vida libre de violencia para las mujeres. Sin embargo, esto no puede hacerse realidad si es que desde el mismo Estado se hace caso omiso del mandato constitucional, de los instrumentos jurídicos y de la concepción del nuevo modelo de Estado que se planteó a partir de 2008.

LISTA DE REFERENCIAS

- Ávila Santamaría, R. (2009). *El Género en el Derecho. Ensayos Críticos.* (D. H. Ministerio de Justicia, Ed.) Quito, Pichincha, Ecuador.
- AFE. (1938). *Estatutos AFE.* Quito, Ecuador: Talleres Gráficos de Educación.
- Amorós, C. (1997). *Tiempo de Feminismo. FEMINISMOS* (Cátedra ed.). (U. d. Valencia, Ed.) Madrid, España.
- amume. (2011). <http://amume.org.ec>.
- Arboleda, M. (2010).
http://americalatinagenera.org/es/documentos/centrogobierno/ecuador_Plan-Igualdad_Nodiscrimnacion_BuenVivir.pdf.
- Aroca, C., & Quezada, A. (2013). *Cuaderno de Trabajo para Gobiernos Autónomos Descentralizados y Ciudadanía. 10.* Quito, Pichincha, Ecuador.
- Arroyo, R., & Valladares, L. (2009). *El Género en el Derecho. Ensayos Críticos* (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos ed.). Quito, Pichincha, Ecuador.
- Beauvoir, S. d. (1999). *El segundo sexo.* México, México: Siglo XX.
- CEDAW. (2005). *CEDAW en 10 minutos. Conceptos básicos para entender el género.* (UNIFEM Ecuador ed.). Quito, Pichincha, Ecuador.
- CEDAW. (2000). *Manual de derechos humanos de las mujeres jóvenes y la CEDAW* (CEDAW ed.). México, México.
- CEPAL. (2013). <HTTP://dds.cepal.org/proteccionsocial/pactosocial>.
- Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la igualdad de Género. (2012). *Insumos Técnicos para la agenda de las mujeres y la igualdad de género.* (<http://agendaigualdad.files.wordpress.com/2012/04>, Ed.) Quito, Ecuador.
- Cuvi, M., & Buitrón, L. (2006). *Pensamiento feminista y escritos de mujeres en el Ecuador: 1980-1990. Bibliografía antoda* (UNIFEM Región Andina, UNICEF ed.). Quito, Ecuador.
- DMQ. (2012). Obtenido de <http://www.centrocultural-quito.com>
- DMQ. (2013). www.quito.gob.ec/secretaria-de-seguridad-y-gobernabilidad.
- ECLAC. (2001). <http://eclac.org/publicaciones>.
- Ecuadoriana, A. F. (1938). *Estatutos AFE.* Quito, Ecuador: Talleres Gráficos de Educación.

Facio, A. (2002). *Engenerando nuestras perspectivas*. Caracas, Venezuela: www.saber.ula.ve.

Fries, L. (2005). <http://es.scrib.com/elgénerodelajusticiaylajusticiaenelgénero>.

género, C. d. (2012). *Insumos técnicos para la agenda de las mujeres y la igualdad de género*. Quito, Pichincha, Ecuador.

Gimeno Reinoso, B., & Barrientos Silva, V. (2010). <http://ciudaddemujeres.com>.

Gobernanza, I. d. (2009). <http://www.institut-gouvernance.org/es/analysc/fiche-analyse-452.html>.

gtz. (2004). *GÉNERO Y SEGURIDAD CIUDADANA*. Comisión de Jefes y Jefas de Policía de Centroamerica y el Caribe del Proyecto de Promoción de Políticas de Género (Cooperación técnica alemana ed.). Nicaragua.

INEC. (2011). www.inec.gov.ec.

Lagarde, M. (2001). Obtenido de <http://200.4.48.30/SeminarioCETis>.

Lagarde, M. (1996). La perspectiva de género. En: *Género y Feminismo*. España: las horas y HORAS.

Levy, k. (1996). *Institucionalización del género en las políticas y planificación de los asentamientos humanos* (Unidad de Planificación y Diseño de Políticas de Género del Departamento de Planificación del Desarrollo ed.). (DPU, Ed.) Londres, Inglaterra.

Mujeres de Quito. (2013). Carta al alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, Augusto Barrera y Lourdes Rodríguez, presidenta de la Comisión de Equidad Social y de Género. 3. Quito.

ODS. (2013). *Salud, sexismo y sexo*. (C. www.ods.ciberesp.org, Ed.) Madrid, España.

OEI, I. n. (2010). <http://oei/quipu/ecuador/ibeecuador.pdf>.

Olsen, F. (2009). El sexo en el Derecho. En: *El Género en el Derecho*. Ensayos Críticos (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, UNIFEM, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ed.). Quito, Pichincha, Ecuador.

OMSC. (2012). <http://www.omsc.quito.gob.ec>. (O. M. Ciudadana, Productor)

OMSC. (2012). *seguridad ciudadana*.

ONU. (1993). Definición de violencia cde género. Obtenido de www.un.org.es/globalissues/women.

Pontón, J. (2007). Femicidio en el Ecuador, realidad latente e ignorada. Obtenido de http://www.solidaridad.org/ip/uploads/documentos_Anexo_1_Femicidio_En_Ecuador.

Robalino, I. (22 de junio de 2006). La participación política de las mujeres. Taller de Comunicación Manuela. (A. Quezada, Entrevistador, & R. I. Caracola, Editor)

Sau, V. (2000). Diccionario ideológico feminista (Vol. I). Barcelona, España: Icaria mirada esférica.

SENPLADES. (2012). Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec>.

SENPLADES. (2012). <http://www.planificacion.gob.ec>. Obtenido de <http://www.planificacion.gob.ec>.

Sosa, T. (2009). <https://palabrademujer.wordpress>. Obtenido de palabrademujer.wordpress.

Thomasset, C. (1996). La naturaleza de la mujer. HISTORIA DE LAS MUJERES. EDAD MEDIA. (Vol. II). (G. y. Duby, Ed.) Madrid, España: TAURUS MINOR.

UNESCO. (2008). <http://www.catedraunesco.unam.mx>.

Varela, N. (2003). Íbamos a ser reinas. MENTIRAS Y COMPLICIDADES QUE SUSTENTAN LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES. Madrid, España: Punto de lectura.

Vega Ugalde, S. (1987). La Gloriosa. De la Revolución del 28 de mayo de 1944 a la contrarrevolución velasquista. Quito, Ecuador: El Conejo.

Villalva, M. S. (2006). <http://www.flacsoandes.org>. (F. Andes, Editor)

NOTAS

ⁱ Ejecutada por el Patronato San José del DMQ a partir del año 2011, se inscribe dentro del Programa Global Ciudades Seguras de ONU MUJERES, tiene el objetivo de reducir la violencia contra las mujeres y niñas, especialmente la violencia sexual en espacios públicos.

ⁱⁱ La misoginia se manifiesta como odio y aversión hacia la mujer o lo que se considera femenino y sus expresiones son tan diversas como el sexismo, el femicidio y todo tipo de violencias contra las mujeres.

ⁱⁱⁱ A principios del siglo XX muchos grupos conformados por mujeres se llamaban a sí mismas feministas, aunque de acuerdo a lo que conocemos en la actualidad como feminismo no era tal. También en las reseñas de los periódicos de la época se utiliza lo mismo. Posiblemente por la influencia de los movimientos sufragistas de Europa y Estados Unidos.

^{iv} Esta organización mediante un fondo de cooperación Desarrollo Solidaridad Socialista Belga entra en relación con el Foro Urbano Quito a través del Proyecto “Participación Ciudadana y Control Social sobre los sistemas y programas de Aseguramiento del Distrito Metropolitano de Quito.

^v Aprobada por el Concejo Municipal el 25 de noviembre del 2000, la Ordenanza 042, presentada por la Comisión de Género y Equidad Social, reconoce la VIF-G y violencia sexual como un problema de salud pública cuyos lineamientos permitían incorporar en su planificación e implementar acciones para erradicarla; construir, con participación ciudadana de las mujeres, programas para contrarrestar la violencia de género, intrafamiliar y sexual; hacer obligatorio que funcionarios/as y trabajadores/as de la municipalidad, en especial quienes trabajan en áreas de prestación de servicios de salud, denuncien a las autoridades correspondientes los casos de VIF que llegaren a su conocimiento; crear espacios de denuncia y de atención integral para violencia de género e intrafamiliar y sexual. Actualmente (año 2014), su función es trasladada a las Unidades de Vigilancia contra la Mujer y la Familia.

^{vi} Calderón, Tumbaco y Los Chillos.

^{vii} En el COIP se eliminan las medidas de amparo y se crean las “medidas cautelares” las mismas que no pueden ser ordenadas sino previo dictamen acusatorio del fiscal y automotivado dictado por el juez o jueza que conozca del proceso. Esto rige también para el otorgamiento de la “Boleta de Auxilio”.

^{viii} Un documento que da cuenta de una investigación sobre las Comisarías de la Mujer en el Ecuador realizado por el CEPLAES 2009, es: LAS COMISARÍAS DE LA MUJER ¿UN CAMINO HACIA LA JUSTICIA?

^{ix} Son valiosos los aportes del ex CONAMU, los datos de las Comisarías de la Mujer, de ONGs y de diversas organizaciones en el Ecuador.

^x Ver datos de la Encuesta Nacional sobre Violencia de Género en Ecuador, la información estadística del INEC Y la información del Observatorio de Seguridad Ciudadana del DMQ.

^{xi} La Mesa Mujer Justicia se conforma sin la participación ciudadana y está integrada por instancias estatales.

^{xii} Sobre la capacitación de profesionales de justicia que trabajarán en la Unidades de Violencia contra la Mujer y la Familia, el CONSEJO DE LA JUDICATURA, a través de la ESCUELA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, impartió en el año 2013 un curso presencial de Formación Inicial de Jueces de 16 horas de duración, con una ausencia del enfoque de género. Para mayor detalles se puede revisar en: <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/concursojuecesnotarios/catalogos>

^{xiii} En el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades 2005-2009, se crea el fideicomiso Promujeres planteando a las microfinanzas como mecanismo de empoderamiento. Entre sus metas está la de potenciar la organización, la toma de decisiones colectivas para fortalecer emprendimientos productivos.