

17

VIOLENCIA

**CONTRA LAS MUJERES. SU ANÁLISIS DESDE DOCUMENTOS
LEGALES EN EL ECUADOR**

VIOLENCIA

CONTRA LAS MUJERES. SU ANÁLISIS DESDE DOCUMENTOS LEGALES EN EL ECUADOR

VIOLENCE AGAINST WOMEN. ITS ANALYSIS FROM LEGAL DOCUMENTS IN ECUADOR

María Paula Villacrés Salas¹

E-mail: mapaula26@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0472-794X>

Sabina Lorena Gamboa Vargas¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2591-4071>

¹ Universidad Tecnológica Indoamérica. Ecuador.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Villacrés Salas, M. P., & Gamboa Vargas, S. L. (2022). Violencia contra las mujeres. Su análisis desde documentos legales en el Ecuador. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 5(S1), 148-157.

RESUMEN

La violencia contra las mujeres corresponde a una grave vulneración de derechos humanos. En el Ecuador, se registra que 65 de cada 100 mujeres han sido víctimas de algún tipo de violencia a lo largo de su vida. Datos que en los últimos años han ido incrementado pese a los intentos para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Es así que en respuesta a los altos índices de violencia y a la lucha histórica de los movimientos de mujeres, en el 2018 se promulgó la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres la misma que designa el Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres, sus integrantes junto con sus respectivas atribuciones. El presente artículo busca analizar la violencia contra las mujeres desde documentos legales; sus obstáculos, desafíos y cómo esta representa un gran avance en materia de género; para lo cual se desarrolló un estudio cualitativo con sensibilidad histórica y cultural, se aplicó el método de la hermenéutica para la interpretación de textos bibliográficos y para la interpretación de la normativa se empleó el método exegético jurídico y el derecho comparado.

Palabras clave:

Violencia contra las mujeres, derechos humanos, estudios de género.

ABSTRACT

Violence against women corresponds to a serious violation of human rights. In Ecuador, it is recorded that 65 out of every 100 women have been victims of some type of violence throughout their lives. Data that in recent years have increased despite attempts to prevent and eradicate violence against women. Thus, in response to the high rates of violence and the historical struggle of women's movements, in 2018 the Organic Law to Prevent and Eradicate Violence Against Women was enacted, which designates the Comprehensive National System for the Prevention and Eradication of violence against women, its members together with their respective attributions. This article seeks to analyze violence against women from legal documents; its obstacles, challenges and how it represents a great advance in terms of gender; for which a qualitative study with historical and cultural sensitivity was developed, the method of hermeneutics was applied for the interpretation of bibliographic texts and for the interpretation of regulations the legal exegetical method and comparative law were used.

Keywords:

Violence against women, human rights, gender studies.

INTRODUCCIÓN

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres (CEDAW) estableció que la misma, constituye una vulneración de derechos y libertades fundamentales y, por lo tanto, es obligación de los Estados parte, trabajar para erradicar todo tipo de violencia ejercida en contra las mujeres.

En este sentido, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 66, numeral 3, literal b, reconoce y garantiza el derecho a la integridad personal donde se incluye el derecho a una vida libre de violencia tanto en el ámbito público, como privado, donde el Estado tiene la obligación de adoptar las *“medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres”*. (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

De igual manera, la Convención de Belem Do Pará establece que los Estados Parte deben *“incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso”*. (Organización de Estados Americanos, 2005)

En cuanto a estadísticas, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en la I Encuesta Nacional de Violencia contra las mujeres señala que seis de cada diez mujeres en el Ecuador han sufrido algún tipo de violencia (Ecuador. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2011) mientras que en la II encuesta Nacional de Violencia de Género contra las mujeres presentada en el 2019 se señala que 65 de cada 100 mujeres ha vivido algún tipo de violencia a lo largo de su vida (Ecuador. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2019). En ese contexto, los movimientos sociales han instado al gobierno central y a los órganos legislativos de todos los niveles de gobierno para que se cumpla con lo establecido en la normativa ecuatoriana e instrumentos internacionales.

De esta forma, el Estado ecuatoriano en cumplimiento con su obligación internacional, con el fin de garantizar su norma suprema, la Constitución, y por supuesto, en respuesta a los altos índices de violencia contra las mujeres y a la lucha histórica de los movimientos de mujeres en el Ecuador, expide la Ley Orgánica Integral Para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres (Ecuador. Asamblea Nacional, 2018^a).

Tras la promulgación de la LOIPEVM se visibilizaron los obstáculos que se presentan al momento de su aplicación y la ineficiencia del Sistema Nacional Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Pese a ello, se debe reconocer que la promulgación de la Ley implica en un gran avance del Ecuador en materia de género.

Por lo anterior, surge la necesidad de la elaboración del presente artículo el cual está estructurado en tres acápite, en el primero se abordan los antecedentes de la LOIPEVM; en el segundo se analiza el Sistema Nacional Integral Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres donde se resumen las atribuciones de sus integrantes y se exponen casos donde no se han cumplido con los protocolos y rutas que debieron ser aplicadas en los casos de violencia y; en el último epígrafe se plasman los desafíos que tiene el Ecuador para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y cumplir con la igualdad material junto con su deber de proteger, garantizar y respetar los derechos humanos de las mujeres.

METODOLOGÍA

Para cumplir con el objetivo del presente artículo se aplicó el enfoque cualitativo, el cual, según Íñiguez Rueda (1999), involucra tomar en cuenta la sensibilidad histórica y la sensibilidad cultural. Por un lado, para que se tomen en cuenta los procesos sociales como hechos temporales que contienen historia y por el otro, porque se involucra que cada proceso social se encuentra enmarcado y observa a un entorno cultural específico. Para la interpretación de los textos bibliográficos, artículos científicos, libros y tesis se aplicó la hermenéutica, propuesta por Han-Georg Gadamer. Para el análisis de la Ley Orgánica Integral Para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres, la Constitución de la República del Ecuador, los convenios y tratados internacionales se aplicó el derecho comparado y el método exegético jurídico con el fin de encontrar el sentido a la norma.

DESARROLLO

“La violencia contra las mujeres corresponde a una grave violación de derechos humanos y también configura un problema de salud pública ya que afecta a toda la población del mundo”. (Organización Panamericana de la Salud, 2021)

La Fundación ALDEA, declaró el año 2021 como el más violento para las mujeres ya que en el período comprendido del 1 de enero hasta el 15 de noviembre se registraron 172 femicidios, es decir, un femicidio cada 44 horas (Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo, 2022).

En Ecuador, pese a la existencia de figuras jurídicas que sancionan las conductas que vulneran el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, campañas de prevención y otros mecanismos que hacen el intento de disminuir el alto índice de violencia resultan insuficientes para lograr su objetivo. Al respecto, es preciso tomar en cuenta que la violencia contra las mujeres no se da sólo por el mero hecho de inexistencia de normas; sino que también es un problema social, social y cultural que tuvo su génesis en siglos pasados, los cuales han reforzado

estereotipos y prácticas culturales las cuales perpetúan los roles sociales.

En Ecuador, apenas en la década de los 80 se comienza a visibilizar la violencia contra las mujeres como un problema de salud pública y se consigue que exista un tratamiento a nivel político. Este compromiso del país se visibiliza más cuando el Estado ecuatoriano ratifica en 1981 su firma a la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en 1995 se adhiere a la convención Belem Do Pará (Ecuador. Asamblea Nacional, 2018a).

Por tal motivo, en 1994 se crea en el país las comisarías de la mujer; en 1995 se expide la Ley contra la violencia a la mujer y la Familia también llamada Ley 103, en donde el estado ocupa un rol mediante el sistema de Justicia y dentro de esta ley se reconoce tres tipos de violencia, la violencia física, psicológica y sexual y se establecen medidas de amparo y sanciones solo de tipo civil con el fin de prevenir los actos de violencia a los que estaban sometidas las mujeres (Ecuador. Asamblea Nacional, 2018a).

En la creación de la Constitución de 1998 se incluyen artículos importantes que fomentaban la promoción de la igualdad de género y de los derechos humanos de las mujeres. En esta norma se reconocía el derecho a la integridad personal y a una vida libre de violencia, igualdad ante la ley y la no discriminación; la participación equitativa de mujeres y hombres en el ámbito político; el derecho de las mujeres a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual y reproductiva; el reconocimiento formal del trabajo doméstico como labor productiva; la igualdad y corresponsabilidad en la familia y el apoyo a las jefas de hogar; la educación no discriminatoria que promueve equidad de género y la obligatoriedad del Estado para aprobar políticas públicas que impulsa la igualdad de las mujeres (Ecuador. Asamblea Nacional, 2018a).

En 2008 tras la Asamblea Constituyente, en la Constitución se implementan los criterios de paridad secuencia y alternancia de mujeres y hombres en la conformación de las listas electorales, lo cual a nivel de la región Andina es un avance importante en materia de género. De igual manera, En el Código Orgánico Integral Penal se tipifica los tres tipos de violencia, entre ellos se configura el delito de femicidio. A pesar de ello, los esfuerzos políticos no han sido suficientes para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres.

De esta forma, y cumpliendo con una propuesta del Gobierno de Lenin Moreno se presenta el proyecto de ley que articule un Sistema Nacional para la prevención y erradicación de la violencia de género, pero los legisladores consideraron que el término “género” no era el correcto y se enfocaron en la violencia específicamente contra las mujeres (Ecuador. Asamblea Nacional, 2018a).

En el 2015 el Ecuador, junto a 192 países se comprometió a cumplir con los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que forman parte de la Agenda 2030, la cual busca construir una alianza que permita el desarrollo de todos los países a través de los objetivos que se han planteado. En el ODS 5 se encuentra la igualdad de género, pero de acuerdo con las estadísticas presentadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y ONU Mujeres afirman que los múltiples intentos del gobierno que fueron reportados en el Examen Voluntario 2020 no fueron suficientes para la erradicación de las violencias contra las mujeres en el país. El Observatorio Nacional se creó con el fin de vigilar el avance en cada uno de los ODS y sus metas.

Por tal motivo, se expide la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres, dando respuesta a los altos índices de violencia en el Ecuador y a la lucha histórica de los movimientos de mujeres del país.

En el primer artículo de la LOIPEVM se establece que el objetivo de la ley es prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes y adultas mayores en todas sus diversidades y se enfatiza que esto se dará en un ámbito público y privado.

De igual forma, se reconoce que existen patrones culturales y estereotipos que normalizan la desigualdad que existe entre hombres y mujeres.

En comparación con las leyes anteriores que reconoce solo tres tipos de violencia, en esta ley se considera los siguientes tipos de violencia: violencia física, violencia psicológica, violencia sexual, violencia económica y patrimonial, violencia simbólica, violencia política, y violencia gineco-obstétrica.

Los ámbitos donde ocurren los diferentes tipos de violencia contra las mujeres pueden ser: intrafamiliar o doméstico, educativo, laboral, deportivo, estatal e institucional, centros de privación de libertad, mediático y cibernético, en el espacio público comunitario, centros e instituciones de salud, emergencias y situaciones humanitarias.

En el título II de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Ecuador. Asamblea Nacional, 2018a), se encuentra el ***Sistema Nacional integral para prevenir y reducir la violencia contra las mujeres, el cual “es el conjunto organizado y articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientados a prevenir y a erradicar la violencia contra las mujeres, a través de la prevención, atención, protección y reparación integral de los derechos de las víctimas”***.

Este sistema estará organizado y articulado en todo el país cumpliendo con los procesos de descentralización y desconcentración para la correcta prestación de servicios.

El objeto de este sistema es que a través del diseño, formulación, ejecución, supervisión, monitoreo y evaluación de normas, políticas, programas, mecanismos y acciones se prevenga y erradique la violencia contra las mujeres en cada uno de los niveles de Gobierno.

El Sistema Nacional integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres está conformado por dieciséis entes rectores, los cuales son: de Justicia y Derechos Humanos; Educación; Educación Superior; Salud; Seguridad Ciudadana y Orden Público; Trabajo; Inclusión Económica y Social; Consejos Nacionales para la Igualdad; Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; Servicio Integrado de Seguridad ECU 911; Consejo de la Judicatura; Fiscalía General del Estado; Defensoría Pública; Defensoría del Pueblo; y, un representante elegido por la asamblea de cada órgano asociativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Ecuador. Asamblea Nacional, 2018a).

Los integrantes del sistema, entre sus principales atribuciones, tienen las siguientes: el diseñar política pública en su área con enfoque de género, contribuir con la recolección de información para mantener actualizado el Registro Único de Violencia contra las Mujeres, promover campañas de prevención y erradicación de violencia contra las mujeres en todas sus diversidades, organizar programas de sensibilización y formación en derechos humanos a todos quienes laboran en los entes rectores que forman parte del Sistema, garantizar la seguridad de las víctimas de violencia y su reinserción, proporcionar licencias y permisos con remuneración a fin de que las víctimas puedan seguir los procesos judiciales, en el ámbito educativo para precautelar el derecho a la educación es deber del ente rector correspondiente el otorgar becas u otras formas de apoyo económico y establecer protocolos para abordar los casos de violencia que se den en las instituciones que conformen el Sistema y otras que se encuentran establecidas en los articulados correspondientes de la Ley.

Si bien es cierto con las atribuciones de cada uno de los entes que conforman el Sistema se podría establecer que se garantiza a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia, pero en una manera formal y no material porque se debe tomar en cuenta que las atribuciones no son obligaciones, es decir las instituciones que conforman el Sistema Integral de protección tiene la potestad de cumplirlas o no y en la mayoría de los casos han decidido no hacerlo.

Para respaldar esta aseveración es importante analizar y recordar que el 24 de junio del 2020 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió la sentencia en el caso Guzmán Albarracín y otras vs Ecuador. Los hechos en este caso ocurren en Guayaquil en la institución educativa pública Martínez Serrano, a la que asistía Paola Guzmán Albarracín donde el vicerrector

violentó sexualmente a Paola entre sus 14 y 16 años de edad. Paola Guzmán Albarracín se suicidó y el personal docente y administrativo de la institución no tomó las medidas necesarias para que Paola fuera trasladada a un hospital y esperaron a la madre de Paola, Petita Albarracín, quien llegó horas más tarde y la llevó a una clínica, pero fue demasiado tarde, pues el daño era irreversible. Días después, Petita Albarracín se enteró del abuso cometido por parte del vicerrector hacia su hija, por lo que comenzó la búsqueda de Justicia en el Ecuador. Sin embargo, la justicia culpabilizó a Paola por haber “seducido” al vicerrector, quién era 50 años mayor que Paola.

Este caso llegó a la Corte IDH el 2 de octubre del 2006 ya que el Estado no implementó medidas adecuadas y efectivas en la investigación y determinación de existencia de los hechos que habían sido denunciados y en caso de ser probados proceder con la sanción a los responsables. Cuando sucedieron los hechos el estado no propuso políticas públicas de prevención y tampoco rutas que garanticen el acceso a la justicia. El Estado reconoció que al momento de realizar la investigación penal no se determinó si las conductas se adecuaban al tipo penal ya que las autoridades estatales no actuaron de manera eficaz en la captura del imputado y esto llevó a la prescripción del proceso.

Finalmente, la Corte en su sentencia del 2020 declaró que en este caso existe vulneración al derecho de la niña a una vida libre de violencia sexual en el ámbito educativo, ya que el Estado a través de sus agentes estatales no le prestó el auxilio pertinente para evitar su muerte. Además, el estado no brindó las medidas necesarias de protección para prevenir la violencia ejercida a Paola; se vulneraron los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial lo cual acarrió a la impunidad y prescripción del proceso penal debido a la falta de actuación de agentes estatales, refiriéndose a la falta de diligencia para la detención del imputado y; al derecho a la integridad personal de las familiares de Paola Guzmán ya que debido a la revictimización en los procesos se las violentó psicológicamente.

En cuanto a las garantías de no repetición se dispuso: la regulación y mecanismos apropiados para la capacitación, detección temprana, fiscalización, supervisión y rendición de cuentas de las instituciones educativas públicas y privadas con el fin de prevenir el acoso sexual dentro de las instituciones; el diseño de protocolos en el ámbito educativo y de salud para agilizar la denuncia, confidencialidad y atención de estudiantes víctimas o testigos de violencia sexual; la incorporación de materiales de enseñanza que coadyuven a la prevención y denuncia de casos de violencia sexual.

Entonces, tomando en cuenta que la LOEPEVM está en vigor desde el 2018 y la Sentencia emitida en el caso Guzmán Albarracín vs Ecuador del 2020, de carácter vinculante, en el 2022 el Estado debería contar con las

herramientas y mecanismos necesarios para el cumplimiento de su deber de proteger, garantizar y respetar los derechos humanos que son inherentes a todas las personas por el mero hecho de serlo. Sin embargo, el sector educativo, comprendido de la educación primaria, secundaria y superior, aún carece de rutas y protocolos adecuados para el acompañamiento a mujeres víctimas de violencia que garanticen el derecho a una vida libre de violencia ya que estos a su vez, recaen en la revictimización.

En el caso ocurrido en la ciudad de Quito el 21 de abril de 2022, donde el conductor del bus escolar del Colegio Luis Napoleón Dillon presuntamente abusó sexualmente de una estudiante. Ante esta grave acusación el personal administrativo de la unidad educativa no activó la ruta de atención que se debía haber implementado en este tipo de casos. Tras de hacer pública la denuncia, el Ministerio de Educación se pronunció y alegó haberse cumplido todos los protocolos, sin embargo, se desmintió esto ya que tiempo después la Ministra de Educación aceptó públicamente que no se cumplió con todo el protocolo por lo que se desvinculó a la Rectora de su cargo y se comenzó una investigación en su contra.

Existen varios casos en el Ecuador, los que demuestran que la existencia de una Ley que busca prevenir y erradicar las violencias contra las mujeres la misma que en el intento de hacerlo ha demostrado la inoperancia de sus instituciones.

En los últimos años han ocurrido casos que han causado conmoción nacional y no sólo en el ámbito educativo. En el caso “Rana Sabia” en el cual Bernarda Robles denunció por violación al fundador de la Corporación Cultural Rana Sabia en el 2019, quien ha sido revictimizada por parte del sistema e incluso por personas externas. Según la representante de la Fiscalía General del Estado, Jessica Córdova, en una entrevista para GK City, manifiesta que la víctima puede decidir quién la acompaña a denunciar, sin embargo, en el caso de Bernarda no fue así puesto que cuando quiso hacer la denuncia no le permitieron estar acompañada y tuvo que repetir su historia al menos tres veces, pues los digitadores alegaron que el sistema no servía. Posteriormente, decidió optar por la defensa pública y al atenderle la abogada especialista en violencia intrafamiliar, Luisa Orbe, no le permitió entrar con su esposo a la consulta alegando que se trata de un caso íntimo, además le mencionó que si decide seguir el proceso va a perder tiempo, perder dinero e iba a ser revictimizada, para lo que le recomendó que se olvide de lo que había pasado, que se encomiende en las manos de Dios y que le pida que le quite ese dolor.

Luego de ser expuesta la respuesta de la abogada Orbe en redes sociales, la defensoría pública se comunicó con Bernarda y a través de la llamada telefónica le ofrecieron disculpa y le manifestaron que si iban a patrocinar su caso. Para continuar con el proceso, Bernarda tuvo que

renunciar a su vida laboral. El 10 de marzo del 2021, el juez aceptó los cargos presentados por Fiscalía y se ordenó medidas cautelares entre ellas arresto domiciliario, prohibición de salida del país y la colocación de grillete electrónico, el mismo que no fue colocado tres meses después. Después de ser cancelada la audiencia de juicio por dos ocasiones, el acusado fue sobreseído por el juez. La motivación del juzgador fue que encontró contradicción en las fechas en las que supuestamente fue agredida.

El 2 de septiembre, se les notifica que la apelación no fue admitida ya que el recurso no fue presentado a tiempo. Después de esto, abogadas especializadas en materia de género asumieron su defensa y propusieron un recurso de hecho en la sala correspondiente de la Corte Provincial de Justicia, el cual nuevamente fue negado.

Claro está, que aún no existe una decisión que favorezca a Bernarda Robles para poder analizar el caso con base en una sentencia; pero si se puede analizar el caso en base al testimonio de Bernarda. Hay que resaltar que cuando ella puso la denuncia la Ley Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres ya se encontraba en vigencia y a pesar de eso se vulneró varios de sus derechos debido que la Fiscalía no activó el protocolo ni la ruta para atención de las víctimas de violencia sexual, no se le permitió entrar acompañada por su abogado al momento de hacer la denuncia, se le revictimizó y se le negó la defensa en la Defensoría Pública, el juez que sobresejó al acusado no es especialista en violencia contra las mujeres, entre otras acciones revictimizantes.

El caso de Bernarda se repite en todos los casos denunciados por violencia de género, así lo asevera la abogada Lissette Pardo en una entrevista para GK city, ya que al no tener una defensa técnica adecuada, el desconocimiento en la materia de género por parte de los profesionales de derecho y administradores de justicia provoca que muchos de los casos queden en la impunidad.

En Argentina tras el femicidio de Micaela García se creó la “Ley Micaela” la cual se convirtió en un referente para toda Latinoamérica porque en esta se promueve que todos los funcionarios públicos de todas las funciones del Estado sean capacitados de forma obligatoria en materia de género y violencia de género mediante procesos de formación integral, consiguiendo de esta manera que se adquieran herramientas para la identificación de las desigualdades existentes en su entorno y con esto preparar estrategias y planes para erradicar las violencias contra las mujeres.

Con este precedente en la región queda claro que en el Ecuador es necesario y urgente que se capacite de forma obligatoria a los funcionarios públicos, con énfasis a los administradores de justicia porque las causas relacionadas a las violencias contra las mujeres deben ser

juzgadas sin estereotipos, con perspectiva y enfoque de género, como la LOIPEVM desarrolla.

Todos los integrantes del Sistema Nacional integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres tienen la atribución de cooperar con las estadísticas para el Registro Único de Violencia Contra las mujeres (RUVCM) pero lo cierto es que desde la promulgación de la ley no se ha creado el RUVCM.

El Registro Único de Violencia contra las Mujeres consiste en un repositorio donde se recoge toda la información sobre la violencia contra las mujeres en el Ecuador. Se debe establecer: datos personales de la víctima de violencia, edad, etnia, estado civil, género, orientación sexual, instrucción, situación socioeconómica, discapacidad, situación migratoria. De la misma manera, se debe establecer el estado civil de la o el agresor, tipo de violencia, relación entre la víctima y el victimario, si existen denuncias o sentencias previas (Ecuador. Asamblea Nacional, 2018b).

El RUVCM es importante y necesario para que se identifique y se reconozca a la violencia como un problema, para esto se debe tener la información actualizada con el objetivo de que a partir de esta se planifique y se ponga en marcha las políticas de prevención y erradicación de las violencias contra las mujeres.

En el Reglamento de la LOIPEVM se establece que el ente rector encargado del RUVCM es el de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en conjunto con el ente rector de seguridad ciudadana y orden público y el Consejo de la Judicatura (Ecuador. Asamblea Nacional, 2018b).

El 22 de junio del 2021 mediante un boletín, el Ministerio de Gobierno aseguró que está trabajando en un plan para implementar el RUVCM y mencionan que prevén que se ponga en marcha en un año. Sin embargo, ha pasado más de un año y no se ha implementado el RUVCM.

Por su parte, el Consejo de la Judicatura en agosto del 2021 presentó una herramienta digital denominada FemicidiosEc, la misma que contiene datos estadísticos sobre los femicidios y otras formas de muertes violentas contra las mujeres en el Ecuador. La información que contiene esta herramienta digital es: caracterización de las víctimas, caracterización del agresor, caracterización del acto violento, estado del proceso, líneas de tiempo y noticias del delito y; estadísticas de femicidio y otras formas de muertes violentas (Ecuador. Consejo de la Judicatura, 2021).

Si bien es cierto la plataforma de FemicidiosEc es una herramienta importante para las estadísticas en cuanto a las violencias contra las mujeres, pero en este caso solo se toman en cuenta los femicidios y muertes violentas, lo cual no ayuda a determinar políticas y estrategias para prevenir y erradicar las violencias en contra de las mujeres.

Si bien es cierto, el Ecuador ha dado pasos gigantes en cuanto a materia de género, entre ellos se puede destacar los siguientes: en la Constitución del 2008 se reconoce a las mujeres víctimas de violencia como un grupo de atención prioritaria, reconocimiento del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el procedimiento expedito para la contravención contra la mujer establecido en el artículo 643 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) y en esta misma norma se tipifican varios tipos de violencia incluido el femicidio; finalmente en el 2018 se publica la LOIPEVM derogando la Ley contra la violencia a la mujer y a la familia.

Pero estas conquistas no han sido suficientes ante los altos índices de violencia contra las mujeres en los últimos años. Se requiere la implementación de políticas públicas con enfoque de género en todos los niveles de gobierno y la voluntad política del gobierno.

Cuando se habla de política pública con enfoque de género se refiere al conjunto de respuestas, objetivos, decisiones y acciones que llevan a cabo un gobierno para equilibrar estas relaciones de poder entre hombres y mujeres y, por ende, combatir las brechas existentes entre ellos con el fin de evidenciar los problemas que enfrentan las mujeres con la violencia. Son políticas que fortalecen la participación de las mujeres en todo su ciclo, es decir, la participación de las mujeres es absolutamente importante en la elaboración de esas políticas públicas y no solamente como sujetos de estudio.

El movimiento feminista en el Ecuador, al igual que en todo el mundo, tiene un rol importante y fundamental para la visibilización de la violencia contra las mujeres y al mismo tiempo ha posibilitado e incidido para que la política pública rompa la dicotomía público-privado que invisibilizó la violación de los derechos humanos de las mujeres, niñas y niños en el espacio privado durante muchos años; tanto así que solo en el año 1993 se marca un hito histórico con la Declaración y el Programa de Acción de Viena ya que reconoce que la violencia contra las mujeres es una violación de Derechos Humanos. Como ya se ha expuesto en los antecedentes, el tema de la violencia contra las mujeres se discutió públicamente apenas en 1994 donde las mujeres se movilizaron, con propuestas y acciones.

En 1994 se crearon las comisarías de la mujer, las cuales eran espacios específicos no solamente para denuncias sino también un lugar donde las mujeres ejercían sus derechos y eso también es importante recordar y resaltar porque producto de la lucha de las mujeres se consiguió un espacio para denunciar un tipo de violencia que había sido invisibilizado y normalizado años atrás.

La construcción de políticas públicas en favor a las mujeres no solo responde a un enfoque o a una ideología, sino que debe responder a las opiniones y necesidades expresadas por la población a la que va dirigida, en este

caso, a las mujeres. Las diversas problemáticas que enfrentan las mujeres han tenido una insuficiente respuesta en cuanto a política pública desde el Estado pues carecen de especificidad, de perspectiva de género y en su mayor parte han sido desarrolladas sin la participación de las mujeres, de esta manera colocan a las mujeres dentro de una ciudadanía pasiva.

En esta misma línea, se debe recalcar la importancia de la información para la elaboración de política pública. Los primeros datos sobre la violencia contra las mujeres son del año 1993 ya que la Asociación de Mujeres Abogadas del Ecuador realizó una encuesta y se pudo recoger datos relevantes. En 1994 y 1995 se agregaron los datos administrativos proporcionados por la Comisaría de la Mujer y gracias a estos datos se logra la promulgación de la Ley contra la violencia a la mujer y a la familia.

En el 2011 el INEC presentó los resultados de la Primera Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las mujeres (ENVIGMU) cuyos datos fueron el sustento de diversas iniciativas tanto del Estado como de la sociedad civil y gracias a la Segunda ENVIGMU se plantea y nos permite contar con información actualizada sobre esta problemática más amplia y con esta se puede establecer niveles de comparación entre los tipos de violencia, evaluar la efectividad de algunas políticas públicas y desarrollar nuevas políticas públicas con presupuesto.

La LOIPEVM establece que todas las instituciones que conforman el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres deben diseñar e implementar un sistema de recolección de información sobre los casos de violencia en contra de las mujeres para que a partir de este se pueda mantener actualizado el Registro Único de Violencia contra las Mujeres (RUVCM), el mismo que desde la promulgación de la ley no ha sido creado.

Se debe promover la recopilación de datos estadísticos para que las cifras sean actualizadas y que estas sirvan de sustento de las políticas públicas que deben establecerse como políticas de Estado y mas no de Gobierno, peor aún de autoridades de turno. Una vez que la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres se establezca como política de Estado se podrán ver avances y el desarrollo del país, aunque el Gobierno termine su periodo de mandato.

Otras de las conquistas de las organizaciones y movimientos de mujeres son los programas como las casas de acogida y centros de atención a mujeres víctimas de violencia que en sus inicios eran costeadas por organizaciones no gubernamentales, pero desde que su financiamiento fue asumido por el Estado estos programas fueron objetos de situaciones complejas que perjudicaron y violentaron derechos tanto de los equipos técnicos como de las mujeres que solicitaban sus servicios.

En el 2021 el Ecuador contaba con ocho casas de acogida, las cuales tenían como finalidad atender a las mujeres que han sido víctimas de violencia. Las casas de acogida son servicios muy importantes y de larga trayectoria, pero lamentablemente se enfrentan a la falta de presupuesto. En el 2021, el Estado les otorgó 126.000 dólares anuales y esto solventó apenas el 40% de los gastos, el 60% provino de los emprendimientos de las mujeres que viven en las casas de acogida (Machado, 2022).

La Secretaría de Derechos Humanos mencionó que el presupuesto que está destinado para el año 2022 es de 21 millones de dólares y de los cuales 2.17 millones estarían destinados a las casas de acogida y centros de atención sin embargo no fueron suficientes ya que una de las casas de acogida que atendía en una de las provincias con mayor índice de violencia contra las mujeres, Sucumbíos, tuvo que cerrar después de dieciocho años de servicio.

La invisibilización de la violencia de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito privado y la falta de interés de los gobiernos en estos ámbitos impidió la existencia de políticas públicas específicas durante mucho tiempo. La institucionalidad para la aplicación de políticas públicas de género tuvo su más alto nivel con el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU) como ente rector de dichas políticas ya que este tenía autonomía administrativa y financiera, pero para el 2008 el CONAMU se transformó en el Consejo Nacional para la Igualdad de Género que no es ente ejecutor ni rector de políticas públicas por lo que su ámbito es muy restringido. La Secretaría de Derechos Humanos es la responsable de la aplicación de la LOIPEVM sin embargo cuenta con una estructura muy frágil que también está siendo debilitada por no contar con el presupuesto suficiente ni con el personal necesario. A nivel de presupuesto, la Secretaría de Derechos Humanos presupuestó 5.408.000 dólares para la implementación de la Ley solamente a nivel territorial y le fueron asignados únicamente 87.6862,00 dólares.

En cuanto a recortes presupuestarios, no se puede invisibilizar que para el 2020 el gobierno de Lenín Moreno envió a la Asamblea la proforma presupuestaria donde no se asignó presupuesto para la prevención y erradicación de embarazos de niñas y adolescentes considerando que en la última encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (2019), se indicó que cada día 5 niñas de 14 años y 136 adolescentes que tienen de 15 a 19 años son madres (Roa Chejín, 2019).

Como se ha mencionado en el segundo acápite, las causas que tratan violencia en contra de las mujeres deben ser juzgadas sin estereotipos, con perspectiva mi enfoque de género. Por eso tomando el ejemplo de la Ley Micaela En Argentina y en cumplimiento de la LOIPEVM, se debe capacitar de forma obligatoria en materia de género y violencia de género a los funcionarios públicos con énfasis a los administradores de justicia para garantizar

el principio de especialidad y el derecho de las mujeres a no ser revictimizadas. Además, con los casos expuestos, se ha demostrado que el Estado no está capacitado para ejercer la defensa en temas de violencia contra las mujeres.

En resumen, los desafíos que tiene el Sistema Integral Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres son:

- Implementar políticas públicas con enfoque de género tomando en cuenta a las mujeres como parte de una ciudadanía activa.
- Crear el Registro Único de Violencia contra las Mujeres (RUVCM).
- Recopilar datos estadísticos y mantenerlos actualizados para que sean utilizados como sustento de las políticas públicas.
- Establecer la violencia basada en género (VBG) como política de Estado
- Asignar un presupuesto digno para los proyectos de protección, prevención y erradicación de violencia contra las mujeres.
- Destinar recursos y fortalecer las casas de acogida y centros de atención.
- Promover la autonomía administrativa y financiera del ente rector de políticas públicas con enfoque de género.
- Capacitar de forma obligatoria a los funcionarios públicos con énfasis a los administradores de Justicia y defensores públicos en materia de género y violencia de género.

CONCLUSIONES

La promulgación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM) es el producto de la lucha de las organizaciones y movimientos de mujeres y esta corresponde a un gran avance en materia de género en el país la cual cumple con la igualdad formal pero no con igualdad material ya que es una ley que carece de un presupuesto digno que le permita cumplir con todo lo establecido en la misma. La inexistencia del Registro Único de Violencia contra las Mujeres impide la implementación de políticas públicas con enfoque de género ya que se necesitan datos actualizados para sustentar las mismas.

En la sentencia Guzmán Albarracín vs Ecuador emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se responsabiliza al estado ecuatoriano ya que no implementó medidas adecuadas y efectivas en la investigación y determinación de existencia de los hechos que habían sido denunciados además que se juzgó en base a estereotipos de género, revictimizando a las familiares de Paola Guzmán Albarracín. En este contexto con los casos expuestos se visibilizó la necesidad del fortalecimiento de las rutas y protocolos de atención a víctimas de violencia

contra las mujeres principalmente en el ámbito educativo, ya que por su omisión se corre el riesgo de que los casos queden impunes; y también la capacitación urgente a los administradores de Justicia y a los defensores públicos en materia de género y violencia contra las mujeres.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres trajo consigo varias modificaciones en la legislación ecuatoriana, principalmente en materia penal, lo cual representa un desafío para los profesionales del derecho ya que deben estudiar e interpretar la norma para su correcta aplicación.

La violencia contra las mujeres produce impactos de nivel social, familiar, laboral y estatal. Tanto es así que en el 2019 los costos-país que asumió el Ecuador producto de la violencia contra las mujeres es de 4608 millones de dólares, que corresponden al 4,28 % del Producto Interno Bruto (PIB) (Vara Horna, 2020). Los resultados de esta investigación configuran una razón más por la que la erradicación y prevención de la violencia contra las mujeres se debe establecer como una política de Estado.

Las políticas públicas con enfoque de género no deben estar dirigida solamente hacia las mujeres sino también el estado debe encargarse de las masculinidades patriarcales que son las que violentan a las mujeres.

Mediante las estadísticas proporcionadas por el INEC y organizaciones no gubernamentales se comprueba que a pesar de los intentos para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres han resultado ineficientes ya que los índices de violencia van en aumento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo. (2022). *28 feminicidios en Ecuador desde el inicio del 2022*. <http://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/primermapa2022>
- Ecuador. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2011). *Primera Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/sitio_violencia/presentacionnimbabura.pdf
- Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449. https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bol-sillo.pdf
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2018b). Reglamento General de la Ley Organica Integral Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Registro Oficial Suplemento 254. LexisFinder.
- Ecuador. Asamblea Nacional. (2018a). Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Registro Oficial Suplemento 175. LexisFinder.

- Ecuador. Consejo de la Judicatura. (2021). *FemicidiosEc, herramienta virtual que contiene estadísticas actualizadas sobre las muertes violentas de mujeres en Ecuador*. <https://www.funcionjudicial.gob.ec/es/component/k2/item/10456-femicidiosec-herramienta-virtual-que-contiene-estad%C3%ADsticas-actualizadas-sobre-las-muertes-violentas-de-mujeres-en-ecuador>
- Ecuador. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). *Segunda Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf
- Íñiguez Rueda, L. (1999). *Investigación y Evaluación Cualitativa. Bases teóricas y conceptuales*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Machado, J.(2022). Casas de acogida para mujeres empiezan a cerrar por falta de recursos. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/casas-acogida-mujeres-violencia-cierran/>
- Organización de las Naciones Unidas. (2022). *Poner fin la violencia en contra de las mujeres y las niñas*. ONU. <https://ecuador.unwomen.org/es/que-hacemos/poner-fin-a-la-violencia-contra-las-mujeres-y-las-ninas>
- Organización Panamericana de la Salud. (2021). *Violencia contra la mujer*. OPS. <https://www.paho.org/es/temas/violencia-contra-mujer>
- Roa Chejín, S. (2019). El país con la tasa más alta de embarazo adolescente podría quedarse sin presupuesto para prevenirlo. *GkCity*. <https://gk.city/2019/12/09/prevencion-embarazo-adolescente-ecuador-presupuesto/#:~:text=En%20la%20proforma%20presupuestaria%20que,el%20de%202019%20s%C3%AD%20hab%C3%ADa>
- Vara Horna, A. (2020). *Los costos - país de la violencia contra las mujeres en Ecuador*. PreViMujer. <http://info.comvomujer.org.pe/catalogo/tracd/324-2020-es-study-tracd-ec.pdf>