

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Sociología y Estudios de Género

Convocatoria: 2022-2023

Tesina para obtener el título de Especialización en Género, Violencia y Derechos Humanos

El bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de su madre: su compleja implementación en territorio

Carmen Raquel Barreto Arias

Asesora: Virginia Patricia Villamediana Carro

Lectora: Mónica Ann Maher

Quito, octubre de 2023

Dedicatoria

A las hijas que me inspiran día a día, con quienes aprendí de lucha y resiliencia, de angustias y también de gozo, a quienes robé tiempo para cumplir esta y otras metas. Ellas son mi fortaleza, con ellas aunamos energía para que este proyecto de vida sea de muchas personas, sea de tantas, sea de todas, para que nunca más una niña sea violentada, una adolescente ultrajada, una mujer minimizada y asesinada, y para que nunca más nadie quede en la orfandad, producto de la violencia extrema, el machismo y la misoginia.

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos	9
Introducción.....	10
Capítulo 1. Marco contextual y teórico	16
1.1 Marco contextual	16
1.1.1 Las cifras de femicidio en la región: datos estatales vs sociedad civil.....	16
1.1.2. El femicidio en Ecuador, registros y subregistros	19
1.1.3. La sociedad civil y el mapeo de femi(ni)cidios.....	21
1.1.4. Tiempo en el cual se registra un femi(ni)cidio en Ecuador	23
1.2. Marco teórico.....	24
1.2.1. Los derechos humanos y los derechos de las mujeres.....	24
1.2.2 La violencia cultural, estructural y directa	26
1.2.3. El femicidio y el feminicidio: revisión conceptual y avances en Ecuador	28
1.2.4. Justicia y reparación en casos de femicidios: marcos normativos vigentes	30
1.2.5. Protección social y reparación de derechos en casos de femicidio en Ecuador.....	34
1.2.6 Políticas públicas: enfoques teóricos y concepto	36
1.2.7 La interseccionalidad y su importancia en las políticas públicas de reparación	37
Capítulo 2. Análisis de resultados	39
2.1. América Latina y las políticas de reparación a NNA en situación de orfandad por femicidio de su madre.....	39
2.2. Cronología del bono para NNA en situación de orfandad por femicidio de su madre en Ecuador.....	40
2.3. Avances y limitaciones del bono para NNA en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora.....	45
2.4. La mirada de las entidades vinculadas al bono para NNA en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora.....	47
2.4.1. Análisis de elementos centrales que limitan la concreción del bono	56

2.5. Las familias cuidadoras de NNA en situación de orfandad por femicidio de su madre	58
2.5.1. Elementos centrales que limitan la concreción del bono, a partir del trabajo con las familias de las víctimas de femicidio	59
2.6. La sociedad civil y su incidencia política frente a las políticas de atención y reparación a familiares, víctimas de femicidio	61
2.6.1. Elementos que identifica la sociedad civil en la compleja concreción del bono	63
Referencias.....	72

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 1.1. Número de femi(ni)cidios en América Latina y el Caribe.....	17
Tabla 1.2. Registro de femi(ni)cidios en América Latina, 2021-2022 (sociedad civil).....	18
Tabla 1.3. Femicidios y muertes violentas en Ecuador entre el 2014 y 2022	20
Tabla 1.4. Femicidios registrados desde 2014-2022, país vs provincia Azuay.....	21
Tabla 1.5. Registro de femi(ni)cidios e hijos/as en orfandad.....	22
Tabla 1.6. Países en la región que contemplan el femi(ni)cidio en su legislación nacional	32
Tabla 2.1. El bono para NNA en situación de orfandad por femicidio en Ecuador.....	42

Gráficos

Gráfico 1.1. ¿Cada cuántas horas ocurre un femi(ni)cidio en Ecuador?	23
----------------------------------------------------------------------------	----

Mapas

Mapa 1.1. Femi(ni)cidios en Ecuador	23
-------------------------------------------	----

Lista de abreviaturas y siglas

ALDEA	Asociación Latinoamericana de Desarrollo Alternativo
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
CEPAM	Centro Ecuatoriana para la Promoción y Acción de la Mujer
CCPD	Consejo Cantonal de Protección de Derechos
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, por su sigla en inglés
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CNI	Consejos nacionales para la Igualdad
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
CSW	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, por su sigla en inglés
DINASED	Dirección Nacional de Investigación de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Secuestro y Extorsión
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
LOIPEVCM	Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres
MAPI	Medidas Administrativas de Protección Inmediata
MMyDH	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
RED FAVIFE	Red de Familias de Víctimas de Femicidio
RLCVG	Red Latinoamericana Contra la Violencia de Género
SPI	Servicio de Protección Integral
SENESCYT	Secretaría de Educación Superior Ciencia, Tecnología e Innovación
SIS ECU 911	Servicio Integrado de Seguridad en Ecuador
SNIPEVCM	Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Carmen Raquel Barreto Arias, autora de la tesis titulada “El bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de su madre: su compleja implementación en territorio”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Especialización en Género, Violencia y Derechos Humanos, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2023.



Firma

Carmen Raquel Barreto Arias

Resumen

La problemática social y estructural de la violencia de género en Ecuador se profundiza cada día más, situación que se refleja en las estadísticas de femicidio: al concluir el año 2022, se estimó que cada 26 horas murió una mujer por el hecho de serlo, en total se registraron 332 femicidios, producto de los cuales quedan en orfandad al menos 245 niños, niñas y adolescentes. Desde que en 2014 se tipificara como delito en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), se movilizaron las organizaciones sociales y las familias de las víctimas de femicidio para proponer una política pública que contribuya a reparar los daños ocasionados a quienes quedan en orfandad y total desprotección. Se decretó en marzo de 2019 el “Bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por femicidio de su madre”; luego fue mejorado y reemplazado por el Decreto Ejecutivo 370 en marzo del 2022.

Con este Decreto se amplía el bono también para hijos/as en situación de orfandad por muerte violenta de su madre, sea femicidio, asesinato, homicidio y violación con resultado de muerte. Se responsabiliza al Ministerios de Inclusión Económica y Social (MIES) de su operación y se suprimen algunos requisitos, como el de contar con sentencia ejecutoriada, pues se creía que era el cuello de botella para que la política no se concretice en la práctica.

Sin embargo, cabe preguntarse: ¿cómo ha sido la implementación en territorio de la política “el bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora” ?, ¿qué elementos deben considerarse para que esta mejore y se concrete en territorio, desde una mirada integral de protección y reparación de derechos? Sobre estas interrogantes versa la presente tesina.

Desde un enfoque metodológico cualitativo con esta investigación, además de analizar los elementos que complejizan su aplicación en territorio, se proponen algunos lineamientos para su mejora. La participación reflexiva y propositiva de las entidades articuladas al tema, de las organizaciones sociales y de las activistas comprometidas, y de las familias de las víctimas de femicidio que han gestionado o están gestionando el bono fue clave y contribuyó mucho en esta investigación.

Se concluye que son muchas más las entidades relacionadas al proceso de las que señala el mencionado decreto. Resulta evidente la necesidad de capacitación y de voluntad política por parte del funcionariado público, así como el de disponer de un protocolo de actuación interinstitucional. Así mismo, se manifiesta la importancia del trabajo de las organizaciones sociales y las activistas que luchan en torno a este tema y a los derechos humanos en general.

Agradecimientos

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, especialmente al Departamento de Sociología y Estudios de Género.

A Virginia Villamediana Carro, mi tutora, quien me ha guiado con sabiduría y dedicación para concluir esta meta, y, sobre todo, le agradezco por su empatía y calidad humana.

A la Fundación Red de Familias de Víctimas de Femicidio, puntal importante para el trabajo de campo.

A las organizaciones de mujeres, principalmente ALDEA y su presidenta, Geraldina Guerra Garcés, activista, humana, feminista, siempre lista a sostener.

A los y las familiares de las víctimas de femicidio, quienes aún con el dolor a cuestas me brindaron su apoyo, sus testimonios y reflexiones, de manera especial a Sonia Salamea, presidenta de la Red de Familias Víctimas de Femicidio.

Muy especialmente a Manuel Fabián, Víctor Arturo y Dany Alexander, cuya madre fue víctima de femicidio.

A las autoridades y el funcionariado de las entidades públicas, la Fiscalía, el Consejo de la Judicatura y Unidades de familia, que aceptaron ofrecer las entrevistas y contribuyeron con la reflexión crítica y la propuesta.

A las maestras y compañeras de esta especialización, con quienes, más de una vez, hicimos catarsis.

Introducción

En la presente tesina de investigación se da cuenta de cómo ha sido la implementación de la política pública denominada “Bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de su madre”. En específico se aborda su compleja concreción en territorio tras identificar avances y limitaciones, actores directos e indirectos para su operatividad, así como la incidencia política de organizaciones feministas que trabajan el tema, desde sus protestas, propuestas y apuestas. Se concluye con aportes para su mejoramiento, pues niños, niñas y adolescentes requieren protección y reparación integral.

Abordar un tema tan convocador, como es el bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora, y analizar los múltiples factores que complejizan su implementación en el territorio implica de entrada la revisión de la concepción misma del planteamiento de esta política pública. La identificación de elementos que configuran la compleja realidad territorial e institucional, tales como valores, costumbres, prácticas y estructuras patriarcales que profundizan, naturalizan y perpetúan la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes. Además, supone el análisis de los mecanismos de operatividad y directrices emitidas para la concreción del bono en territorio.

Para el análisis de su implementación se deben observar varias aristas: actores, estrategias, mecanismos de actuación y de articulación, pero sobre todo la voluntad y decisión política para agenciar los cambios que permitan la efectividad de la política pública y la reparación integral de los derechos violentados. Las personas más afectadas son los niños, las niñas y adolescentes (NNA) que quedan en orfandad por violencia extrema y muerte de su madre o progenitora.

Cabe mencionar que el femicidio es “la expresión más extrema de la violencia contra la mujer; se trata del asesinato de mujeres por hombres motivados por el odio, el desprecio, el placer o la suposición de propiedad sobre las mujeres, y abarca cualquier homicidio de mujeres cometido basándose en la discriminación de género” (Saccomano 2017, 52). En Ecuador no se hablaba de femicidio, sino de asesinato. Con el Código Orgánico Integral Penal (COIP 2014)¹ se introduce el femicidio como delito, sancionado con pena privativa de libertad.

¹ En el COIP (2014, art. 141) se establece que “la persona que, como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, dé muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años”.

A la tipificación como delito se suma el hecho de que reducir la tasa de femicidio en el país represente una de las metas contempladas en los últimos cuatro planes de desarrollo a nivel nacional. El Plan de Desarrollo 2021-2025² señala como meta “disminuir la tasa de femicidios por cada 100 000 mujeres de 0,87 a 0,80” (Consejo Nacional de Planificación 2021, 41).

El femicidio, en cuanto máxima expresión de violencia y discriminación hacia las mujeres, implica que previo al mismo, las mujeres vivieron violencia sistemática y permanente, cruenta muchas veces, para llegar a una manifestación extrema, en donde las mujeres por su condición de género pierden la vida a manos de sus parejas o exparejas sentimentales. Por lo tanto, refleja la existencia de relaciones inequitativas, desiguales y basadas en el poder, que imponen mediante actos los patrones socioculturales de una sociedad machista patriarcal. Generalmente inicia con violencia física, psicológica y sexual. Las muertes se dan luego de un proceso que incluye maltrato, abuso y hasta amenazas, dependiendo de los casos.

Pero esta violencia directa, que acaba con la vida de una mujer por su razón de serlo, no termina con el suceso, de hecho, se extiende a sus familiares de manera sistemática e imperceptible, toda vez que se configuran elementos de la violencia estructural (La Parra y Tortosa 2003). Estos elementos no solo inciden en el femicidio como tal, sino en la nula reparación de derechos a sus familiares cercanos: hijos e hijas que quedan en orfandad.

Las cifras de femicidio en el país resultan alarmantes. Durante el año 2022 se registraron 332 casos de muertes violentas de mujeres por razones de género, de los cuales 134 eran madres, que dejan en la orfandad a 245 NNA. En la provincia del Azuay se registran nueve femicidios, según lo reportado por la sociedad civil (Asociación Latinoamericana de Desarrollo Alternativo [ALDEA] 2023).

Entre el 2014 y 2022, al menos 1526 niños, niñas, adolescentes o jóvenes quedaron en la orfandad, a consecuencia del delito de femicidio (ALDEA 2023). Datos que nos lleva a preguntarnos cuántos de ellos, accedieron al bono respectivo, a sabiendas, que solo a partir del 2022, ya no es necesario contar con sentencias ejecutoriadas, ni incide si los NNA pertenecen o no a hogares con nivel de pobreza.

Sin embargo y a pesar de los avances realizados en la política, la concreción del bono en territorio sigue siendo muy difícil: “20 niños se han beneficiado en 2022 por el bono estatal que se entrega a los menores huérfanos por femicidio. Sin embargo, se estima que hay más de

² El Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, publicado en el Registro Oficial Suplemento 544 de 23-sep.-2021, se encuentra vigente.

89 niñas, niños y adolescentes en la misma situación” (Sánchez 2022, párr. 1). Sánchez (2022) explica lo difícil que es acceder a esta “reparación” y llama la atención sobre la imperiosa necesidad de revisión y ajuste de la política pública. Testimonios de familiares de las víctimas sostienen que es un vía crucis acceder al bono, pese a que el Decreto Ejecutivo 370/2022 indica que ya no se requiere sentencia ejecutoriada, sin embargo, algunos funcionarios/as públicos siguen solicitando este requisito, mientras que las entidades competentes señalan:

El MIES indicó que solo tiene el registro de los menores de edad que deben recibir el bono por orden judicial y que no es su competencia llevar el conteo. La SDH, entidad a la que en noviembre de 2021 se le entregó \$ 24 millones para la erradicación de la violencia de género, expuso que su responsabilidad es dar asistencia psicológica luego de reportarse el caso (Sánchez 2022, 3).

El Consejo de la Judicatura registra y visualiza de forma dinámica y detallada las estadísticas de femicidio y otras muertes violentas en su plataforma digital, denominada Femicidios EC.³ Sin embargo, no registra el número de NNA que quedan en orfandad, aunque señala cuántas de ellas fueron madres al momento del suceso. Este registro inició en 2014 y se va actualizando de manera permanente. También la sociedad civil, por medio de la fundación ALDEA, registra y mapea los femicidios, el número de víctimas que fueron madres y el número de niños/as que quedan en orfandad. No obstante, existen discrepancias en el registro de los datos: siempre ALDEA contabiliza más femicidios. Su principal autoridad señala al respecto que depende de la instrucción fiscal para determinar si se trata de un femicidio o de otra muerte violenta.

Justificación

Azuay es la provincia con más alto índice de violencia en el país. El 79,2 % de las mujeres alguna vez en su vida ha vivido un hecho de violencia, cifra muy por encima de la realidad nacional, la cual señala que el 64,9% de las mujeres, alguna vez en la vida, han tenido un hecho de violencia (INEC 2019).

Desde enero de 2014 y hasta diciembre del 2022, según ALDEA (2023), se registran 1378 femicidios a nivel nacional y 63 a nivel de Azuay. Las cifras señalan que habrían quedado en la orfandad 1526 hijos e hijas menores de 18 años en el país. Si partimos desde el 2019, fecha en la cual se emite por primera vez esta política pública, tendríamos a 631 niños, niñas y

³ Ver más información en <https://www.funcionjudicial.gob.ec/caracterizaciondelasvictimas.html>

adolescentes en orfandad a nivel nacional. Por otro lado, el Consejo de la Judicatura señala que, en la provincia del Azuay, hubo 33 femicidios y 11 víctimas habrían sido madres (Consejo de la Judicatura 2023a).

Hijos e hijas que quedan en orfandad por el femicidio de sus madres, luego de haber presenciado y haber sido afectados por la violencia vivida en sus hogares, en un inesperado momento quedan en total desprotección con la muerte de su progenitora y con un padre ausente (fugado, en la cárcel o suicidado). Se espera entonces que el Estado, en cuanto garante de derechos, implemente esta política en todos los casos, conforme señala el Decreto Ejecutivo 370/2022, en coordinación y sinergia con las entidades competentes para evitar la revictimización y responder conforme a las necesidades de cada caso.

En la práctica, acceder al bono resulta una falacia, un viacrucis para las familias, no solo porque no accede efectivamente al mismo, sino por la violencia estructural a la cual se ven sometidos, a la revictimización y a la poca empatía del funcionariado de diferentes carteras de Estado. A ello se suma la lentitud con que opera la justicia en el país. Basta con dirigirse a la página respectiva⁴ para evidenciar que, por ejemplo, en 2022, de siete casos de femicidio en el Azuay, tres aún están en investigación previa, tres han pasado a instrucción fiscal y solo uno está en juicio, lo que implica que para que exista sentencia condenatoria demora lo que las partes, sus abogados y jueces hagan demorar el caso acorde al “debido proceso” (Consejo de la Judicatura 2023a).

El análisis de su implementación implica revisar los mecanismos de operatividad y cómo en esta política y en los mismos mecanismos se reconocen variables de interseccionalidad, dada la compleja y diversa realidad de cada familia que vive esta problemática. Se identifica en los aportes las políticas relacionadas para su complementariedad en la protección y reparación integral de sus derechos.

Esta investigación da cuenta también de cuántos niños, niñas y adolescentes que han quedado en la orfandad debido al femicidio de sus progenitoras en la provincia del Azuay, acceden a este servicio en el marco de la protección social y en contribución a la reparación de sus derechos violentados. Del total de niños, niñas y adolescentes en esta situación, qué porcentaje ha accedido a este bono, cuáles son los requisitos que deben observarse y cuáles son los nudos e inconvenientes (en los ámbitos político, operativo, judicial y sociocultural)

⁴ Para revisar por año el estado de los casos en relación con los femicidios ver Consejo de la Judicatura (2023a). Los datos se van actualizando de forma permanente, para esta tesina se revisó el 30 de enero de 2023.

para que la política no se concrete, y así aportar para la mejora de la implementación de esta política pública a favor de los niños, niñas y adolescentes en orfandad.

Es necesario revisar si su diseño responde a una concepción o enfoque real de reparación integral de derechos desde el Estado, o si es que se asumen diversas concepciones, según los gobiernos y el funcionariado de turno. “Al existir diferentes concepciones en disputa, se observan también dificultades para definir cuál es el principal objeto de dichas políticas y cuáles sus sujetos, tanto beneficiarios como responsables” (Villamediana 2014, 98). Estos elementos también estarían incidiendo en la operatividad de la misma y generando mayor revictimización a las familias que han perdido a sus seres queridos víctimas de femicidio.

Preguntas y objetivos de investigación

La presente investigación busca responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo ha sido la implementación en territorio de la política “Bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora” ?, y ¿qué elementos deben considerarse para que su implementación mejore y se concrete en territorio, desde una mirada integral de protección y reparación de derechos?

Objetivo general:

Analizar el proceso de implementación de la política pública “Bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora” e identificar los principales problemas para su implementación efectiva en territorio.

Objetivos específicos:

Determinar los principales elementos, nudos críticos e inconvenientes existentes en el ámbito político, operativo, judicial y sociocultural que impiden la concreción de esta política.

Generar breves lineamientos que contribuyan al mejoramiento e integralidad de la política pública en mención, desde el ejercicio de los derechos humanos y la protección integral.

Enfoque metodológico y estructura capitular

Este trabajo se enmarca en el tipo de investigación cualitativa descriptiva. Para ello, se levantó información, tanto de fuentes primarias como de las fuentes secundarias. Se aplicaron 24 entrevistas semiestructuradas, con preguntas generales y específicas, en función de los roles y las competencias de los diferentes actores:

- Autoridades y funcionariado de las entidades públicas: 14 entrevistas

- Organizaciones sociales y mujeres que realizan activismo en el tema: 4 entrevistas
- Familiares de las víctimas de femicidio: 6 entrevistas

También se revisó y analizó bibliografía sobre el tema y los datos estadísticos contenidos en las plataformas respectivas, ubicando y cruzando variables según objeto de estudio. Tanto a nivel nacional como internacional se revisaron mapas de femicidio, contrastando información entre plataformas oficiales de las entidades públicas y estadística de la sociedad civil.

El trabajo se estructura en cuatro partes, tras esta breve introducción al tema, señalando objetivos, pregunta de investigación y metodología, con el capítulo 1 se da cuenta del marco contextual y teórico. En el siguiente capítulo se presenta el análisis de los resultados y se concluye con las reflexiones en torno a los nudos identificados en la aplicabilidad del bono y los aportes para su aplicabilidad.

Capítulo 1. Marco contextual y teórico

Las estadísticas sobre los femicidios en Latinoamérica, y concretamente en Ecuador, ofrecen un panorama de la grave problemática social y estructural de la violencia que afecta sobremanera a niños, niñas y adolescentes que quedan en orfandad. En tal sentido, en este capítulo se presenta un marco contextual al respecto y se incluye un breve marco legal. También se precisa el marco teórico-conceptual que sustenta el análisis de la investigación, a fin de establecer cómo la violencia que conlleva al femicidio es parte de la estructura social, económica, cultural y política, que demanda de los Estados el tratamiento del tema desde la política pública.

1.1 Marco contextual

Las estadísticas de la violencia basada en género dan cuenta de la gran problemática social y de salud pública que afecta a las mujeres, niñas y adolescentes a nivel mundial. La pandemia de la covid-19 disparó las cifras de violencia, discriminación y desigualdad social en Latinoamérica (ONU Mujeres 2021); Ecuador no fue la excepción.

1.1.1 Las cifras de femicidio en la región: datos estatales vs sociedad civil

La pandemia de la covid-19 profundizó la problemática de la violencia, intensificó y visibilizó las brechas de inequidad social, incrementó la inseguridad, y los hogares como espacios privados se volvieron peligrosos (ONU Mujeres 2021). En estrecha relación, aumentaron las cifras de femicidio. Según datos presentados por CEPALSTAT (2022), entre 2019 y 2021, en América Latina y el Caribe se registran 13051 femicidios. CEPALSTAT, plataforma de base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL, se alimenta con la información de femicidios que proviene formalmente de lo registrado por cada país en América Latina y el Caribe. Estos datos “oficiales” constan en la tabla 1.1.

Tabla 1.1. Número de femi(ni)cidios en América Latina y el Caribe

País	Año			Total
	2019	2020	2021	
Anguila	1	0	0	1
Argentina	255	251	231	737
Belice			7	7
Bolivia	117	113	108	338
Brasil	2048	1596	1900	5544
Chile		43	44	87
Colombia	177	187	210	574
Costa Rica	17	28	18	63
Ecuador	70	77	71	218
El Salvador	113	73	80	266
Guatemala	146	118	138	402
Honduras	295	227	234	756
Islas Vírgenes Británicas	1	0	0	1
México	945	948	1015	2908
Panamá	19	31	22	72
Paraguay	37	36	35	108
Perú	148	137	136	421
República Dominicana	152	134	150	436
Trinidad y Tabago	20	22		42
Uruguay	25	19	26	70
	4586	4040	4425	13051

Elaborada por la autora con base en CEPALSTAT (2023).

Por otro lado, desde la sociedad civil, Mundo Sur⁵ proporciona información estadística a través del mapa latinoamericano de femicidios, elaborado a partir del monitoreo de medios de comunicación y de los datos que recogen las organizaciones sociales de los diferentes países que forman parte de la Red Latinoamericana Contra la violencia de Género (RLCVG): Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela, además de Perú, Nicaragua y Cuba (Mundo Sur 2020). Con ello, no solo visibilizan los subregistros existentes en las estadísticas estatales en la región, sino que se fortalece la red con instrumentos y metodologías unificados para incidir en las políticas públicas en los respectivos países.

Como se aprecia en la tabla 1.2, entre el 2021 y 2022 en Latinoamérica y el Caribe se registran 3698 femicidios, cuya data es mucho mayor en el último año, pues representa el

⁵ Mundo Sur es una asociación civil franco-argentina que visibiliza e impulsa los cambios sociales y políticos necesarios para la construcción colectiva de sociedades inclusivas, participativas, diversas y democráticas en América Latina y el Caribe. El registro de datos sobre femicidio lo inician en el 2021.

57,5 % en relación con el 2021. Cabe señalar que Honduras y Nicaragua carecen de datos 2021 (Mundo Sur 2023a).

Tabla 1.2. Registro de femi(ni)cidios en América Latina, 2021-2022 (sociedad civil)

País	2021		2022	
	Feminicidios	Porcentaje	Femicidios	Porcentaje
Argentina	211	13,43	216	10,16
Chile	52	3,31	51	2,40
Colombia	622	39,59	619	29,10
Cuba	36	2,29	34	1,60
Ecuador	197	12,54	332	15,61
Honduras			280	13,16
Nicaragua			57	2,68
Panamá	22	1,40	20	0,94
Perú	106	6,75	155	7,29
Puerto Rico	54	3,44	80	3,76
Uruguay	32	2,04	46	2,16
Venezuela	239	15,21	237	11,14
Total	1571	100,00	2127	100,00
	Total	3698		

Elaborada por la autora con base en Mundo Sur (2023a).

A nivel regional, se señala que el 29 % de las víctimas tenía entre 25 y 36 años de edad. Además, quedan en la orfandad 1319 hijos/as menores de 18 años, y se desconoce si dejaron o no hijos/as en orfandad el 37 % de las víctimas. Así también un dato importante que permite analizar la efectividad de la política de protección es el relacionado al 19 % de denuncias previas que hicieron las víctimas. Así mismo no se conoce si el 78 % hizo o no denuncia previa, pues se carece de registro.

Por todo ello, esta Asociación señala que de manera histórica existe subregistro de feminicidios por parte de los Estados de Latinoamérica y el Caribe:

Desde Mundo Sur denunciábamos que la Fiscalía General de la nación había registrado 66 casos entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2020, mientras que la Red Feminista Antimilitarista, por su parte, denunciaba para el mismo período 187 casos. Esto implica que, de cada 100 feminicidios ocurridos, solo 35 son registrados por el Estado (Mundo Sur 2020, 15).

Es necesario recalcar la imperiosa necesidad de articular esfuerzos entre Estado y sociedad civil para contar con una sola plataforma, y poner a disposición de la ciudadanía las estadísticas

en un mismo período de tiempo y con variables similares. Esto permitirá gestionar la información de mejor manera, evitar los subregistros y tener una data certera con indicadores de interés para las partes, que contribuya a la toma de decisiones en cuanto a la generación de política pública y su propia operatividad. Más aún, cuando siguiendo a la Convención de Belem Do Pará (1994), se señala entre los deberes de los Estados miembros de la Convención garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer. En este marco, concuerdo con Mundo Sur (2023b), cuando indica:

En América Latina y el Caribe, los Estados tienen una deuda pendiente con el derecho humano a la vida de las mujeres. La falta de información actualizada, completa, interseccional, con perspectiva de género y de fácil acceso en la mayoría de los países es una traba para la elaboración de políticas públicas efectivas para poner fin a la violencia de género en la región.

1.1.2. El femicidio en Ecuador, registros y subregistros

El femicidio es tipificado como delito en el país con el Código Orgánico Integral Penal (2014). Según datos expuestos en la plataforma del Consejo de la Judicatura, desde el 10 de agosto del 2014 hasta 31 de diciembre del 2022, se registran 599 femicidios y 1107 muertes violentas, dando un total de 1706 mujeres que perdieron la vida. Es necesario conocer en qué momento se deja de registrar el dato en la categoría muerte violenta y pasa a la categoría femicidio. De este total de femicidios y muertes violentas de mujeres en el país, 885 dejaron hijos/as en orfandad. En la provincia del Azuay las víctimas de femicidio y muertes violentas alcanzan a 65, y 39 de ellas dejaron hijos/as en orfandad (Consejo de la Judicatura 2023a).

Es importante que el Consejo de la Judicatura en su respectiva Plataforma, pudiera registrar también el número de hijos/as que quedan en la orfandad, junto a su sexo y edad, pues de ello depende también la direccionalidad del mencionado bono. Estos datos (hijos/as en orfandad) se los obtiene al momento de las estadísticas que presenta la Sociedad civil, a través de la fundación ALDEA.

Tabla 1.3. Femicidios y muertes violentas en Ecuador entre el 2014 y 2022

Año	Femicidios y muertes violentas			Madres que dejaron hijos/as en orfandad		
	País	Azuay	%	País	Azuay	%
2014	69	2	2,90	43	1	2,33
2015	172	8	4,65	96	6	6,25
2016	177	7	3,95	105	4	3,81
2017	196	15	7,65	111	10	9,01
2018	139	7	5,04	88	5	5,68
2019	149	6	4,03	93	3	3,23
2020	165	6	3,64	80	3	3,75
2021	227	4	1,76	108	3	2,78
2022	412	10	2,43	161	4	2,48
	1706	65	3,81	885	39	39,31

Elaborada por la autora con base en Consejo de la Judicatura (2023b).

Si referimos exclusivamente al registro de femicidios, la cifra alcanza a 599 a nivel nacional, y 33 en el Azuay. Del total de víctimas, 433 tenían hijos/as a nivel nacional y en el Azuay, 24 dejaron hijos/as en orfandad. El Consejo de la Judicatura debe registrar también el número de hijos/as que quedan en orfandad, dado que el Decreto Ejecutivo 370/2022 señala: “serán beneficiarios de este Bono las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad a causa del cometimiento de los siguientes delitos en contra de su madre o progenitora: asesinato, femicidio, homicidio, violación con resultado de muerte” (Decreto Ejecutivo 370/2022).

Tabla 1.4. Femicidios registrados desde 2014-2022, país vs provincia Azuay

Año	Víctimas de femicidio			Madres que dejaron hijos/as en orfandad		
	País	Azuay	%	País	Azuay	%
2014	25	0	0,00	20		
2015	56	2	3,57	45	2	4,44
2016	66	4	6,06	66	3	4,55
2017	100	7	7,00	70	4	5,71
2018	66	4	6,06	49	4	8,16
2019	62	1	1,61	48	1	2,08
2020	73	4	5,48	47	3	6,38
2021	70	4	5,71	43	3	6,98
2022	81	7	8,64	45	4	8,89
	599	33	5,51	433	24	5,54

Elaborada por la autora con base en Consejo de la Judicatura (2023b).

1.1.3. La sociedad civil y el mapeo de femi(ni)cidios

La sociedad civil desde su activismo e incidencia política, busca visibilizar y sensibilizar a la ciudadanía y a las autoridades sobre la violencia y los feminicidios que ocurren en el país, así como sobre las muertes prevenibles. Consideran que es necesario visibilizar las cifras y registrar todos los casos de femicidio. Algunas organizaciones de mujeres se activan localmente para verificar y registrar los hechos de femicidio que son dados a conocer por los diferentes medios de comunicación. Las organizaciones aliadas en los diferentes territorios verifican algunas variables y pasan la información a ALDEA para el registro y el mapeo de feminicidios. Este registro siempre difiere con el que presenta el Consejo de la Judicatura. Toda vez, que al momento de producirse el hecho es registrado, sin esperar instrucción fiscal alguna.

La fundación ALDEA⁶ es parte de la Alianza Feminista para el mapeo de feminicidios en Ecuador. Con esta herramienta genera incidencia política, provoca reacción en la ciudadanía, convoca a medios de comunicación, llama a la reflexión a autoridades nacionales y locales y posiciona el debate en la academia y en otros espacios de incidencia política a nivel nacional y de Latinoamérica, aportando con datos a la red Mundo Sur, entidad que registra los casos de femicidio en el continente.

⁶ La fundación tiene su sede en Quito, Ecuador, específicamente en la calle Asturias N24-02 y Gonzalo de Vera.

Desde enero de 2014 al 31 de diciembre de 2022, ALDEA como parte de la Alianza feminista para el mapeo de femi(ni)cidios en Ecuador, registra un total de 1378 femi(ni)cidios, mientras que el Consejo de la Judicatura reporta apenas 599, cifra que representa el 44 % en relación con lo registrado por la sociedad civil. En este mismo periodo ALDEA registra 1526 niños, niñas y adolescentes en orfandad por femi(ni)cidio de su madre. En la provincia del Azuay se registran 63 femi(ni)cidios (ALDEA 2023).

Tabla 1.5. Registro de femi(ni)cidios e hijos/as en orfandad

Año	Víctimas de femi(ni)cidio		Hijos/as en orfandad			
	País	Azuay	Madres	Hijos/as		
2014	121	22	500	895	72	
2015	121				72	
2016	131				67	
2017	159				13	55
2018	94				5	93
2019	106	3	62	83	83	
2020	117	6	58	106	75	
2021	197	5	99	197	44	
2022	332	9	134	245	26	
	1378	63	853	1526		

Elaborada por la autora con base en ALDEA (2023).

En el último año (2022) la fundación registra 332 casos de muertes violentas de mujeres por razones de género. De las cuales, 134 corresponden a femi(ni) íntimo, familiar, sexual o de otra índole, 9 transfeminicidios y 189 feminicidios por delincuencia organizada. Cada 26 horas ocurrió un feminicidio. Se trata de las cifras más altas y alarmantes registradas desde el 2014. De ellas, 134 mujeres eran madres y al menos 245 niños, niñas y adolescentes quedaron en situación de orfandad (ALDEA 2023).

Mapa 1.1. Femi(ni)cidios en Ecuador

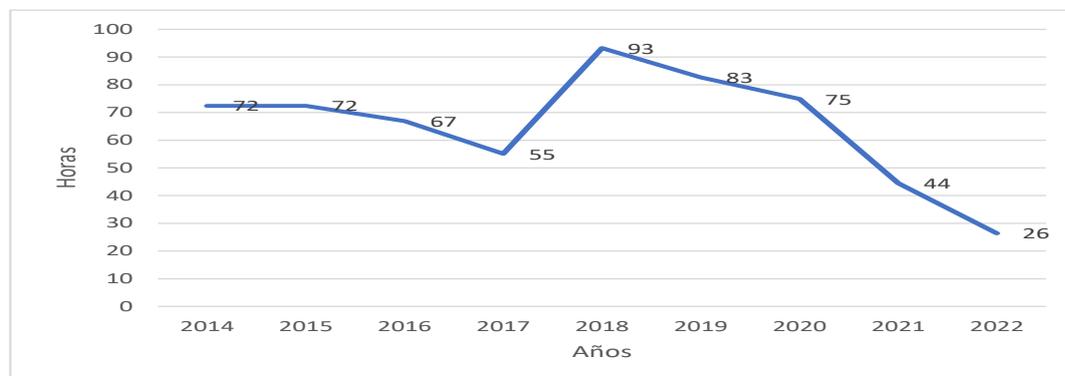


Fuente: ALDEA (2023).

1.1.4. Tiempo en el cual se registra un femi(ni)cidio en Ecuador

En relación con los datos registrados, vemos que entre el 2014 y 2015 cada 72 horas ocurrió un femicidio; los dos años siguientes, se produjeron cada 67 y 55 horas respectivamente. En el 2018, los femicidios se registraron cada 93 horas. A partir de entonces, los hechos de violencia y los femicidios se incrementaron en el país y el número de horas en el cual se produce un femicidio se redujo notablemente. Así, en 2019 cada 83 horas, en 2020 cada 75 horas, en 2021, cada 44 horas, cifra que ya es alarmante, y para concluir en 2022 se registra un femicidio cada 26 horas, como se observa en el gráfico 1.1.

Gráfico 1.1. ¿Cada cuántas horas ocurre un femi(ni)cidio en Ecuador?



Elaborado por la autora con base en ALDEA (2023).

Nota: Los datos se han organizado por año, pertenecen al periodo 2014-2022. Se utiliza el término femi(ni)cidio, conforme lo hace la sociedad civil.

Los datos expuestos sobre Latinoamérica y Ecuador nos llevan a realizar por lo menos tres reflexiones: 1) el femi(ni)cidio como problemática social y estructural crece vertiginosamente cada año pese a esfuerzos de los Estados y de la sociedad civil; 2) el registro de datos es deficiente y diverso, tanto por parte del Estado como por parte de las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo en lo relacionado a Latinoamérica cuyas variables no siempre están unificadas y cuyo cierre de registros tienen períodos diferenciados; y 3) existe la necesidad de homologar el registro de datos, así como de registrar en la Plataforma de la Judicatura del Ecuador el número de niños, niñas que quedan en orfandad, junto a su edad y sexo. Ello permitiría la toma de decisiones con datos certeros a las otras carteras de Estado relacionadas al tema del bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de sus madres.

1.2. Marco teórico

1.2.1. Los derechos humanos y los derechos de las mujeres

Los derechos humanos son atributos que nos pertenecen, por el solo hecho de existir, independientemente de la edad, sexo, raza, orientación sexual, religión y filiación política. Conllevan inherencia, universalidad, progresividad, imprescriptibilidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia, integralidad. No se los puede arrebatar, y eso nos torna en titulares de los derechos fundamentales reconocidos en la declaración universal de los derechos humanos (Medellín Urquiaga et al. 2011).

Para Padilla (2018, párr. 4) “la finalidad fundamental de los derechos es gestionar las relaciones humanas en cualquier sociedad para que no haya desequilibrios e injusticias. Para ello, se requiere de su aplicación y administración por parte de los poderes públicos”. Para Nikken (1994), los derechos humanos conciernen a la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado, cuyo poder público debe ejercerse al servicio de la persona como vehículo que le permita vivir en sociedad y en condiciones dignas.

Arroyo y Valladares (2009) señalan que, pese a la contundencia del principio de universalidad de los derechos humanos, algunos grupos no se ven reflejados precisamente por su particularidad, por lo tanto, “el principio de universalidad concebido así de manera tan amplia, es un obstáculo para conseguir el derecho a la igualdad”. Además, en la práctica los estándares de los derechos humanos no se ajustan a las transformaciones y cambios sociales producidos. Ello implica la revisión constante, la innovación y propuesta de estándares de

protección en función de especificidades y particularidades de cada grupo social, uno de ellos las mujeres, y sus construcciones sociales, culturales y políticas en el tiempo y en el espacio.

No somos titulares plenos de derechos cuando somos objeto de interpretaciones asociadas a patrones socio-culturales que consolidan relaciones de poder inequitativas. Tampoco somos titulares plenos de derechos si para alcanzarlos tenemos que cumplir con valores asignados por quienes tienen el poder de definirlos (Arroyo y Valladares 2009, 398).

Los derechos humanos de las mujeres y su reconocimiento en instrumentos internacionales son producto de la lucha social y feminista en respuesta a la violencia de género y a la discriminación que vivían las mujeres y las niñas con respecto al acceso y al ejercicio de los derechos humanos, toda vez que estos fueron creados desde una concepción androcéntrica.

El sesgo androcéntrico en la teoría y práctica de los derechos humanos internacionales tenía que ser develado. Esto no se empezó a dar sino hacia el final de los años ochenta, cuando las pensadoras feministas iniciaron su crítica del paradigma de los derechos humanos y propusieron uno más inclusivo, género sensitivo, que incluyera mujeres de todos los colores, edades, capacidades, regiones, y prácticas sexuales, religiosas y culturales (Facio 2011, 12).

La conferencia mundial sobre los derechos humanos desarrollada en 1993 en Viena, fue el espacio en el cual un conjunto de activistas feministas latinoamericanas, posicionan que “los derechos de las mujeres son derechos humanos y que la violencia contra nosotras es una violación a los derechos humanos” (Facio 2021, 68). Las estrategias variadas y diferenciadas, que se utilizaron en este espacio permitieron

visibilizar los derechos humanos de las mujeres y el horror de sus violaciones. Los abusos no guardarían silencio ni serían temas postergados

Asumir que la violencia contra la mujer implica violación a los derechos humanos, por lo tanto, debe eliminarse y repararse. Pasa del ámbito privado al público. Y la violencia ejercida a las mujeres en los conflictos armados se considera una violación al derecho internacional humanitario, suma también la explotación sexual y la trata de mujeres.

Reafirmar la universalidad de los derechos humanos, en ellos, el de las mujeres, y criticar las prácticas religiosas y culturales que limitan el ejercicio de sus derechos, además de reconocer el derecho a la salud, y otros derechos económicos y sociales.

Considerar los derechos humanos de las mujeres en todas las acciones de derechos humanos de la ONU, debiendo fortalecerse la CEDAW, además de permitir mediante un protocolo que el Comité recogiera peticiones individuales (Facio 2021, 68-69).

Después de Viena “los derechos de las mujeres, son derechos humanos” (Facio 2021, 70). Se implementan acciones y estrategias para cumplir los mandatos acordados. Latinoamérica tiene

un importante avance en la región en cuanto construcción de marcos normativos, programas y proyectos. La lucha de feministas y de colectivos sociales ha sido fundamental.

1.2.2 La violencia cultural, estructural y directa

Johan Galtung (1990) habla del triángulo de la violencia, donde la violencia directa es un suceso, un hecho que ocurre de forma visible, material y que causa daño, por ejemplo, un golpe, un femicidio. La violencia estructural es un proceso con sus altibajos, que se acrecienta a medida que se acrecienta la brecha de inequidad, mientras menos acceso al ejercicio de derechos, es mayor la violencia estructural. Tiene que ver con el mismo sistema económico, social y político. La violencia cultural es inalterable, persistente, dada la lentitud con que se producen las transformaciones culturales, refiere a ideología, a los simbolismos, a la cultura y al lenguaje.

La violencia cultural es aprendida y normalizada, muchas veces legitima la violencia directa y lograría la aprobación de posturas fanáticas. La violencia cultural hace que la violencia directa y la estructural aparezcan e incluso se perciban cargadas de razón, o al menos que se sienta que no están equivocadas. Según Galtung,

refiriere a los aspectos de la cultura, la esfera simbólica de nuestra existencia materializado en la religión y la ideología, en el lenguaje y el arte, en la ciencia empírica y la ciencia formal (la lógica, las matemáticas) –que puede ser utilizada para justificar o legitimar la violencia directa o la violencia estructural (Galtung 1990, 45).

Por su parte, el término violencia estructural –acuñado por Johan Galtung en 1969– hace referencia a la estructura social económica, política, jurídica, religiosa y cultural que provocan inequidades e impiden el desarrollo completo de las capacidades del individuo, la comunidad o la sociedad. Aunque sea imperceptible y silenciosa, conlleva también a la violencia directa.

En el marco de estas estructuras se desarrollan normas sociales que afectan de manera negativa a las personas, pueblos, comunidades o grupos más vulnerables, y beneficia a los grupos generalmente en mejores condiciones (Polanco 2015). Tratar sus consecuencias implica la intervención multidisciplinaria. Considero, sin embargo, que es necesario modificar y transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo donde impere más el ser que el tener, donde se respeten los derechos humanos, donde prevalezca la equidad y la justicia social. Por ello, Galtung (1996), la señala también como violencia sistémica, ocultada, indirecta o institucional. Es equivalente a injusticia social y precisamente esta injusticia social influye en

la respuesta que debe tener el Estado desde los procesos judiciales, que en Ecuador son lentos y revictimizantes.

La violencia directa se diferencia de la estructural en cuanto a que es visible y se refiere a conductas, comportamientos y acciones directas sobre una persona, un pueblo o comunidad. Lo más visible de ella es la violencia física, manifestada en golpes que suelen dejar marcas en el cuerpo (hematomas y traumatismos). Toda acción destructiva contra la naturaleza también debe entenderse como violencia directa. Es la que realiza un emisor o actor intencionado (en concreto una persona), y quien la sufre es un ser vivo dañado o herido física o mentalmente. Sin embargo, no surge de la nada, tiene sus raíces en la estructura y en la ideología. Hay otros efectos que aparecen más o menos invisibles como odios, traumas psicológicos, sufrimientos, relaciones internacionales injustas, etc. El autor diferencia tres tipos de violencia directa en función de contra quien se atente:

Toda aquella acción agresiva o destructiva contra la naturaleza (daños contra la biodiversidad, contaminación de espacios naturales, etc.).

Contra las personas (violaciones, asesinatos, robos, violencia de género, violencia en la familia, violencia verbal y/o psicológica, etc.),

Contra la colectividad (daños materiales contra edificios, infraestructuras, guerras, terrorismo, etc. (Galtung 1990, 56).

Otro tipo de violencia es la de género. Hablar de violencia de género no es una moda sino una necesidad urgente para entender la problemática de discriminación, sufrimiento y dolor que viven muchas mujeres, niñas y adolescentes en el mundo por el solo hecho de serlo. Las construcciones sociales y culturales en el tiempo y en el espacio han marcado formas, concepciones y simbolismos de comportamientos y prácticas individuales, familiares, grupales e institucionales que naturalizan y perpetúan la violencia en contra de las mujeres.

La violencia de género se refiere a los actos dañinos dirigidos contra una persona o un grupo de personas en razón de su género. Tiene su origen en la desigualdad de género, el abuso de poder y la existencia de normas dañinas. El término se utiliza principalmente para subrayar el hecho de que las diferencias estructurales de poder basadas en el género colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia (ONU Mujeres 2023, 5).

La violencia de género tiene que ver con aquellas concepciones, principios, prácticas y relaciones dominantes que ejerce un género sobre otro en determinada sociedad, generando discriminación y desigualdad, por lo tanto, estas dimensiones y construcciones socioculturales, convertidas en pilares que sostienen la violencia, podrían cuestionarse,

deconstruirse y modificarse. Tampoco se trata de ser ilusos y concuerdo con lo que plantea Ana Carcedo cuando manifiesta que “con educación se cambian cosas, pero si no se cambia la estructura de relaciones desiguales de poder, tampoco habrá socialización diferente” (Landaburo Sánchez 2015, 126).

Al hablar de violencia de género no nos estamos refiriendo, exclusivamente, a actos claros de violencia directa (física, psicológica, sexual, económica o social), sino también a los más complejos de violencia estructural y cultural. Así, tanto las estructuras patriarcales como la ideología machista son, en sí mismas, formas de violencia basadas en el género, a la vez que fundamentan, explican y justifican las distintas manifestaciones de violencia directa (Espinar Ruiz y Mateo Pérez 2007, 193).

1.2.3. El femicidio y el feminicidio: revisión conceptual y avances en Ecuador

El femicidio se refiere al asesinato de mujeres por razones de género. En 1976 Diana Russell utilizó el término ante el Tribunal Internacional de Crímenes en Bruselas para definirlo como una forma de violencia hacia las mujeres. Esta autora junto con Jane Caputi, en 1990 redefinieron el concepto de femicidio como.

El asesinato de mujeres es la forma más extrema del terrorismo sexista. Una nueva palabra es necesaria para comprender su significado político. Pensamos que femicidio es la palabra que mejor describe los asesinatos de mujeres por parte de los hombres, motivados por el desprecio, el odio, el placer o el sentido de propiedad sobre ellas. El femicidio es el resultado final de un continuum de terror que incluye la violación, tortura, mutilación genital, esclavitud sexual, especialmente la prostitución, el incesto y el abuso sexual familiar, la violencia física y emocional, los asaltos sexuales, mutilaciones genitales (Russell y Caputi 1990, citado en Fontenla 2005, 35).

En 1992, Radford y Russell lo definen como el asesinato misógino de mujeres por hombres, más tarde (2005), la segunda autora, clarifica que

Los asesinatos misóginos se limitan a aquellos motivados por el odio hacia las mujeres, en tanto que los asesinatos sexistas incluyen a los asesinatos realizados por varones motivados por un sentido de tener derecho a ello y/o superioridad sobre las mujeres, por el placer o deseos sádicos hacia ellas, y/o por la suposición de propiedad sobre las mujeres (Russell 2005, 138).

Concuerdo además con Silvia Chajter quien señala que

el femicidio debe ser comprendido entonces, en el contexto más amplio de las relaciones de dominio y control masculino sobre las mujeres, relaciones naturalizadas en la cultura

patriarcal, en sus múltiples mecanismos de violentar, silenciar y permitir su impunidad. Y así como la sociedad disculpa; quienes las interpretan las leyes, también disculpan (Chajter 2005, 5).

Monserrat Sagot señala que la desigualdad de las relaciones entre lo femenino y lo masculino se expresan en el femicidio de forma dramática no solo con niveles de dominio, terror y vulnerabilidad social, sino incluso de impunidad, cuya violencia extrema se manifiesta en el orden material, institucional y simbólico. Entendido así ayuda a comprender el carácter social y generalizado de la violencia contra las mujeres dejando de lado el asunto personal, familiar o privado. “Su carácter es profundamente político, resultado de las relaciones estructurales de poder, dominación y privilegio entre mujeres y hombres en la sociedad” (Sagot 2017, 62).

Marcela Lagarde (2008) considera la necesidad de hablar de feminicidio, y lo califica como una de las formas más extremas de violencia de género, cuyos hechos violentos y misóginos contra las mujeres violentan sus derechos humanos, atentando contra su seguridad y su vida, resalta la responsabilidad del Estado por acción u omisión y la impunidad de la justicia.

Culmina en el asesinato de algunas niñas y mujeres. Hay infinidad de sobrevivientes. El feminicidio se consuma porque las autoridades omisas, negligentes o coludidas con agresores, ejercen sobre las mujeres violencia institucional al obstaculizar su acceso a la justicia y con ello contribuyen a la impunidad. El feminicidio conlleva la ruptura parcial del estado de derecho, ya que el Estado es incapaz de garantizar la vida de las mujeres, de respetar sus derechos humanos, de actuar con legalidad y hacerla respetar, de procurar y administrar justicia, y prevenir y erradicar la violencia que lo ocasiona. El feminicidio es un crimen de Estado (Lagarde 2008, 235).

Con lo anteriormente señalado desde diferentes autores, se resaltan diferencias entre estos dos términos:

Femicidio. - da cuenta del asesinato de mujeres por razón de género, ejecutado desde un hombre misógino y con prácticas de odio hacia la mujer, por razón de serlo, cuyo poder que ejerce sobre la víctima le hace actuar de manera brutal y cruenta para terminar con su vida.

Feminicidio. – también da cuenta del asesinato de mujeres por razón de género, ejecutado desde un hombre misógino y con prácticas de odio hacia la mujer, por razón de serlo, cuyo poder que ejerce sobre la víctima le hace actuar de manera brutal y cruenta para terminar con su vida. El Estado y sus autoridades tienen responsabilidad por su silencio, acción u omisión, negligencia y muchas veces complicidad, lo que conlleva a la impunidad, revictimización y cada vez mayor injusticia.

Hay feminicidio cuando el Estado no da garantías a las mujeres y no crea condiciones de seguridad para sus vidas en la comunidad, en la casa, ni en los espacios de trabajo de tránsito o de esparcimiento. Sucede, cuando las autoridades no realizan con eficiencia sus funciones. Si el Estado falla, se crea impunidad, la delincuencia prolifera y el feminicidio no llega a su fin (Lagarde 2005, 156).

En Ecuador las organizaciones sociales, los colectivos feministas y las ONG han realizado incidencia política y han contribuido significativamente para que los gobiernos de turno desarrollen programas, proyectos y políticas públicas para enfrentar esta problemática. Así, con el Código Orgánico Integral Penal (2014) se logró que se tipifique la violencia física, sexual y psicológica como delito. Además, por primera vez en Ecuador se tipificó el femicidio con pena privativa de libertad.

Art. 141.- Femicidio. La persona que, como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, dé muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.

Art. 142.- Circunstancias agravantes del femicidio. - Cuando concurren una o más de las siguientes circunstancias se impondrá el máximo de la pena prevista en el artículo anterior: 1. Haber pretendido establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima. 2. Exista o haya existido entre el sujeto activo y la víctima relaciones familiares, conyugales, convivencia, intimidad, noviazgo, amistad, compañerismo, laborales, escolares o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad. 3. Si el delito se comete en presencia de hijas, hijos o cualquier otro familiar de la víctima. 4. El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público (Código Orgánico Integral Penal 2014, 50).

Sin embargo, las organizaciones sociales en Ecuador, prefieren utilizar el término feminicidio, acuñado por Marcela Lagarde (2005), toda vez, que responsabilizan al Estado el alto grado de impunidad que existe en la resolución de los casos, sumado a ello la omisión de acción por desconocimiento, misoginia y falta de recursos para concreción de políticas públicas.

1.2.4. Justicia y reparación en casos de femicidios: marcos normativos vigentes

A nivel internacional es necesario revisar lo que señalan las diversas convenciones y comités al respecto. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) define la violencia contra las mujeres como una violación de sus derechos humanos y establece mecanismos de protección de los derechos de las mujeres para evitar que su integridad física, sexual y psicológica sea violentada. En este documento se solicita a los Estados miembros adoptar las medidas que sean necesarias para “prevenir,

sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, entre ellas las legislativas penales (Deuz y González 2018, 23).

La recomendación 35 de la CEDAW señala que el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género es indivisible e interdependiente con respecto a otros derechos humanos –vida, salud, libertad, seguridad, igualdad, protección familiar, contra tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, libertad de expresión, de circulación, de participación, de reunión y de asociación– (Deuz y González 2018). En el 2008 el Comité de Expertas (CEVI) del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” (MESECVI), señaló que el femicidio constituye la forma más grave de discriminación y violencia contra las mujeres, y que tan solo 11 países lo habían tipificado conforme y cinco lo hacían como homicidios. Ante la cual el Comité declara que

- Los femicidios en la región son la expresión más grave de discriminación y violencia contra las mujeres, con alto índice de violencia, con limitado o nulo acceso a la justicia, con impunidad, con la persistencia de patrones socioculturales discriminatorios.
- Se considere a los femicidios como la muerte violenta de mujeres por razones de género, independientemente del lugar donde ocurra (familia, unidad doméstica, relación interpersonal, comunidad, cualquier persona, Estado y sus agentes que perpetran y toleran, por acción u omisión)
- Las víctimas de femicidio son las mujeres en sus diversas etapas, situaciones o condiciones de vida.
- Los numerosos casos de femicidio son el resultado de relaciones desiguales de poder en las parejas, cuya mujer ha sufrido violencia de forma grave o prolongada, sin alternativas o apoyo para salir de ella.
- La impunidad en femicidios crece en situaciones de emergencia (conflictos armados, desastres naturales u otras situaciones de riesgo).
- La mayoría den femicidios quedan impunes, entre otras causas, por el limitado acceso de las mujeres a la justicia, por los prejuicios de género presentes en los procesos judiciales, policiales y fiscales, siendo archivadas por “supuesta falta de pruebas”, o sancionados como homicidios simples con penas menores, disminuyendo la responsabilidad del victimario.

Ante lo cual, emiten algunas recomendaciones centradas en no usar el término “emoción violenta” porque ello disminuye la responsabilidad de los feminicidas. Legislar y fortalecer la legislación existente respecto a la autonomía de las mujeres y sus derechos para que pudieran salir de las relaciones violentas. Considerar en las políticas de seguridad ciudadana el tema de violencia, riesgo de vida, agresión física y otras formas de violencia. Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, así como que el sistema investigación criminal, la protección, las pericias forenses y el procedimiento judicial mejore, y se evite la impunidad de los agresores, sancionando a los funcionarios que no empleen la debida diligencia procesal. Contar con estadísticas que muestren la verdadera magnitud del femicidio en cada país miembro, revisar avances y retrocesos. Se pide, enmarcado en su rol, a los medios de comunicación tratar los casos de violencia y feminicidios con ética, respeto y dignidad a las víctimas (MESECVI 2008).

En el 2013 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW 57) logra incorporar la figura del feminicidio, y reconoce el esfuerzo de algunos países que en su legislación nacional incorporaron el concepto jurídico de femicidio y/o feminicidio (Deuz y González 2018).

Tabla 1.6. Países en la región que contemplan el femi(ni)cidio en su legislación nacional

País	Año	Artículo /ley	Sanción
Argentina	2012	Art. 80 del Código Penal en la redacción dada por la Ley “Femicidio- Código Penal. Modificaciones. Su incorporación”, n.º 26.791 de 2012.	Prisión perpetua
Bolivia	2013	Art. 252 bis (feminicidio) del Código Penal en la redacción dada por la “Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia”.	30 años de prisión, sin derecho a indulto
Brasil	2015	Art 121 del Código Penal en la redacción dada por la Ley “Femicidio. Modifica Código Penal”, n.º 13.104 de 2015.	Prisión de entre 12 y 30 años. Y hasta la mitad de la condena adicional si hay agravantes
Chile	2010	Art. 390 del Código Penal modificado por ley “Modifica el Código Penal y la Ley N.º 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el “Femicidio”, aumentando las penas aplicables a este delito y reforma las normas sobre parricidio, Ley n.º 20.480 de 2010.	Desde 15 años y un día hasta la prisión perpetua
Colombia	2015	Art. 104 de Ley 599 de 2000 (Código Penal) modificado por Ley “Por la cual se crea el tipo penal de Femicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Rosa Elvira Cely)”, n.º 1.761 de julio de 2015.	Entre 20 y 41 años de prisión
Costa Rica	2007	Art. 21.- Femicidio, en la “Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres”, n.º 8.589 de 2007.	Entre 20 y 35 años de prisión

Ecuador	2014	Art. 141 Femicidio. - del Código Orgánico Integral Penal - 2014.	Entre 22 y 26 años de prisión
El Salvador	2011	Art. 45 Femicidio y Art. 46 Femicidio agravado en la “Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres”	Entre 20 y 35 años de prisión (femicidio) 35 años de prisión (femicidio agravado)
Guatemala	2008	Art 6 de la “Ley contra Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer” (Dto. 22-2008).	Entre 25 y 50 años de prisión, sin reducción de pena ni goce de medida sustitutiva alguna
Honduras	2013	Art. 118-A “Incorre en delito de femicidio quien...”, Código Penal incorporado por la Ley Dto 03/2013.	Entre 30 y 40 años de reclusión
México	2012	Art. 325 Femicidio del Código Penal Federal, en la redacción dada por Ley “Por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”.	Entre 40 y 60 años de prisión, multa de hasta 4.300 dólares y en algunos estados, prisión perpetua
Nicaragua	2012	Art. 9 Femicidio en la Ley Integral contra la Violencia hacia las Mujeres n.º 779 de 2014 y de reformas a la ley no. 641 del código penal	Entre 15 y 30 años de prisión
Panamá	2013	Art. 132 A Femicidio en el Código Penal introducido por el art. 41 de la “Ley que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código”, N.º 82 de 2013.	Entre 25 y 30 años de prisión
Paraguay	2016	Art. 50 Femicidio en la Ley “De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia”, No.5777 de 2016.	Entre 10 y 30 años de prisión
Perú	2015	Art. 108 B Femicidio. - Código Penal introducido por la “Ley que incorpora el artículo 108 A al Código Penal y modifica los arts. 107, 46 B Y 46 C del Código Penal y el artículo 46 del Código de Ejecución Penal, con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el Femicidio”, Ley N.º 30.068 de 2013 (modificada la numeración del artículo por Dto. Legislativo 1237/2015, fe de erratas).	Mínimo 15 años y máximo 25 años, puede llegar a cadena perpetua por diversos agravantes
República Dominicana	2014	Art. 100 Femicidio en la Ley N.º 550 de 2014. Nuevo Código Penal de la República dominicana	Entre 30 y 40 años de prisión mayor
Uruguay	2017	Art 312 Nal.8 Femicidio en el Código Penal introducido por la Ley No. 19538 de 2017.	Entre 15 y 30 años de prisión
Venezuela	2014	Art. 57 Femicidio y Art. 58 Femicidio agravado en la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, en la redacción dada por la ley de reforma de 2014.	20 a 25 años de prisión (femicidio) 28 a 30 años de prisión (femicidio agravado)

Elaborada por la autora con base en Deuz y González (2018) CNN (2020).

1.2.5. Protección social y reparación de derechos en casos de femicidio en Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador plantea en su artículo 35 que los NNA son personas que requieren atención prioritaria y especializada, y que a su vez el Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad. Así también, el artículo 46 señala que el Estado adoptará medidas que garantice a los NNA, entre otros, “protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoquen tales situaciones (Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 46).

Por su parte en el artículo 156 se insta a los Consejos Nacionales de la Igualdad a asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Con atribución en 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.

En el marco de su competencia el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), desarrolla su agenda al respecto,⁷ donde, entre otros temas, identifica políticas y líneas de acción para el adecuado manejo informativo y comunicacional de casos de violencia y femicidio, así como la necesidad de la reparación integral a sobrevivientes de violencia, de trata y a familiares de víctimas de femicidio. Enfatiza como política+ pública la necesidad de “garantizar el acceso de las mujeres víctimas de violencia de género a servicios de justicia integrales, oportunos y eficientes”, y “fortalecer la respuesta del Estado en casos de femicidio y muertes violentas por razones de género” (CNIG 2022, 4). Estas dos políticas públicas, priorizan algunas líneas de acción, entre ellas:

Establecer y difundir guías para los medios de comunicación en el tratamiento de la violencia de género y sobre todo del delito de femicidio, utilizando un lenguaje apropiado desde la normativa internacional de derechos humanos y la Constitución; para evitar la naturalización de este delito, la revictimización, la banalización y sensacionalismo de estas noticias, capacitar a los medios de comunicación para el correcto abordaje de la problemática del femicidio, desde un enfoque de derechos humanos, con base en datos estadísticos oficiales y en apego a

⁷ La Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2021-2025 identifica múltiples políticas públicas y ejes de acción en el campo de la prevención, atención, y reparación de cara a la problemática real sobre el tema de violencia, femicidios, acceso a la justicia, pobreza, entre otras áreas.

los protocolos del abordaje de la violencia de género; para exponer el alcance e impacto de este delito en la vida de las mujeres y sus familias (CNIG 2022, 356).

Establecer mecanismos de reparación integral, específicos para sobrevivientes de violencia de género, de trata y familiares de víctimas de femicidio; que garanticen la restitución de los derechos y la continuidad del proyecto de vida de víctimas directas e indirectas, crear normativa que establezca mecanismos de seguimiento a la ejecución de las sentencias que contemplan medidas de reparación para las víctimas directas e indirectas de casos de violencia de género (CNIG 2022, 367).

En lo relacionado a la respuesta del Estado en casos de femicidios y muertes violentas por razones de género, señala seis líneas de acción centradas en priorizar respuesta judicial con mecanismos efectivos y expeditos de investigación, la cual también debe ser especializada; creación de fiscalías especializadas y equipos técnicos especializados; adecuada aplicación de estándares internacionales; creación y aplicación de protocolos interinstitucionales; y estadísticas con variables que den cuenta de la interseccionalidad con variables étnicas, etarias, de discapacidad, de movilidad humana y de diversidad sexo genérica (CNIG 2022).

En Ecuador se cuenta con la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ley 0/2018),⁸ cuyo objeto es

prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en toda su diversidad, en los ámbitos público y privado; en especial, cuando se encuentran en múltiples situaciones de vulnerabilidad o de riesgo, mediante políticas y acciones integrales de prevención, atención, protección y reparación de las víctimas... Se dará atención prioritaria y especializada a las niñas y adolescentes, en el marco de lo dispuesto en la Constitución de la República e instrumentos internacionales ratificados por el Estado (Ley 0/2018, 8).

Para su operatividad, la ley define el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNIPEVCM) como la organización y articulación de instituciones, normas, políticas, planes, programas y proyectos, orientados a prevenir y a erradicar la violencia contra las mujeres a través de los ejes prevención, atención, protección y reparación. El sistema se organizará desde el nivel nacional y en todos los niveles de gobierno para prestar servicios en los territorios. Garantiza también la participación ciudadana, así

⁸ Esta ley se enmarca en algunos artículos constitucionales y en la normativa internacional sobre el tema. La sociedad civil, organizaciones de mujeres feministas y otros colectivos sociales incidieron en su formulación y debate. Fue aprobada el 5 de febrero del 2018.

como los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La entidad rectora del sistema es la Secretaría de Derechos Humanos, que articula esfuerzos junto a 21 entidades que forman parte del mismo, cada una con sus respectivas competencias. Los artículos 24 y 25, en los numerales j, m y r, dan cuenta de acciones que deben emprender tanto el Ministerio de Educación como la Secretaría Nacional de Educación Superior (SENESCYT) para reparar derechos violentados de los hijos/as huérfanos por femicidio de sus madres.

1.2.6 Políticas públicas: enfoques teóricos y concepto

Para entender el concepto de política pública tomo las reflexiones de André Noel Roth Deubel (2002), quien señala cuatro elementos para la existencia de la política pública: implicación de gobierno, percepción de problemas, definición de objetivos y proceso. Por lo tanto, señala, que es el Estado el que asumen total o parcialmente la tarea de alcanzar los objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso. En concordancia con señalado anteriormente, las políticas públicas no son el resultado espontáneo del Estado, sino un proceso de construcción social producto de la interacción Estado-sociedad mediado por un proceso de gobernabilidad, donde la sociedad civil ha manifestado y posicionado en la agenda pública alguna problemática social que le afecta seriamente (Roth Deubel 2014).

Se determina algunos enfoques teóricos de las políticas públicas, entre ellos el centrado en la sociedad. Aquí el Estado se convierte en variable dependiente de la sociedad, funciona y establece política pública en función de las relaciones de fuerza entre clases sociales, fracciones de clases sociales o naciones; pero también entre individuos y grupos que determinan las políticas públicas que desarrolla el Estado. También tenemos el enfoque centrado en el Estado. Aquí se entiende al Estado independiente de la sociedad y funciona como un selector de demandas y proveedor de servicios, por lo tanto, la política pública es exclusiva del Estado, desconociendo la interacción social (Roth Deubel 2002).

En el enfoque mixto se sustituye la búsqueda de las relaciones causales unívocas para entender a la sociedad como un tejido de relaciones más complejas, de interrelaciones más que de relaciones, de interdependencia más que de dependencia. Por lo tanto, en ese marco se considera las interrelaciones entre sociedad y Estado en plano horizontal y no vertical, donde la esfera pública y privada cada vez se vinculan más para el tema de las políticas públicas. Este enfoque permite observar y sopesar los diferentes elementos que inciden en la construcción y desarrollo de la política pública, independientemente de su origen interno o externo a la entidad estatal, entendiendo que el Estado no es homogéneo, siendo débil en unos

períodos y fuerte en otros. Lo importante es que la política pública surja, a pesar de todo, como resultado de la configuración Estado-sociedad (Roth Deubel 2002).

Sin embargo, Aguilar Astorga y Lima Facio, pasan revista a algunos conceptos para aterrizar en el siguiente:

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública (Astorga y Facio 2009, 3).

Angelina García Prince (2008) enfatiza en que el Estado la comunidad productiva, la comunidad política y sociedad civil, son actores presentes en la definición e implementación de políticas públicas. La ciudadanía activa y organizada juega un rol importante.

La ciudadanía activa, organizada e incidente está teniendo cada día mayores y más amplias funciones en el diseño de la agenda de las políticas públicas y en los procesos de incidencia estratégica que llevan adelante para concretar el logro de las políticas en las cuales fijan sus objetivos. Por otra parte, estos actores no estatales están jugando un importante papel en el monitoreo y evaluación de los órganos públicos en el cumplimiento de sus responsabilidades en la aplicación de las políticas (García Prince 2008, 24).

1.2.7 La interseccionalidad y su importancia en las políticas públicas de reparación

El término interseccionalidad fue utilizado por Kimberlé Crenshaw (2012) para explicar las experiencias de las mujeres negras en el campo laboral desde las distintas formas y las múltiples dimensiones existentes cuando la raza y el género interactúan.

La intersección del racismo y del sexismo en las vidas de las mujeres Negras afectan sus vidas de maneras que no se pueden entender del todo mirando por separado las dimensiones de raza o género. Me baso en estos argumentos y exploro las diversas formas en las que la raza y el género se cruzan y dan lugar a aspectos estructurales y políticos propios de la violencia contra las mujeres de color (Crenshaw 2012, 89).

Para el caso de la investigación que nos ocupa, es importante considerar la interseccionalidad como una categoría de análisis que debe estar presente en la revisión y emisión de las medidas de reparación a los familiares directos e indirectos de las víctimas de femicidio. La interseccionalidad como categoría de análisis identifica todos los componentes que confluyen en un mismo caso, generando mayor discriminación y desigualdad. El caso a atender debe ser analizado desde una mirada o perspectiva integral, impidiendo simplificar conclusiones y respuestas, sino entendiendo que los miembros de la familia que perdieron a su ser querido por femicidio pudieran sufrir múltiples desigualdades, tanto estructurales como sociales.

Ello conlleva a entender también que la política pública diseñada para atender estos casos de femicidio, deben ser integrales y generar mecanismos diferenciados en función del análisis interseccional, donde la concepción integral de la problemática y su respuesta de política pública sea asumida por todos los actores competentes. De lo contrario “al existir diferentes concepciones en disputa, se observan también dificultades para definir cuál es el principal objeto de dichas políticas y cuáles sus sujetos, tanto beneficiarios como responsables” (Villamediana 2014, 2).

Capítulo 2. Análisis de resultados

En este capítulo se presentan los principales resultados obtenidos durante la investigación de campo respecto a cómo ha sido la implementación del bono para NNA en situación de orfandad por muerte violenta de su madre, e identifica algunos nudos críticos desde el ámbito operativo, judicial y sociocultural y de concepción misma de la política pública. Para ello se revisó y analizó la bibliografía existente con respecto al tema, se inspeccionaron datos estadísticos y mapas de femicidio. También se aplicaron entrevistas semiestructuradas a autoridades y funcionarios/as de las entidades competentes en el tema, según el Decreto Ejecutivo 370, pero también a otras entidades que forman parte del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia. En total se aplicaron catorce entrevistas.

El segundo bloque de entrevistas semiestructuradas se aplicó a representantes de organizaciones sociales que trabajan el tema (cuatro). El tercer bloque de entrevistas semiestructuradas se aplicó a los familiares de las víctimas de femicidio que tenían a su cargo el cuidado de los hijos/as en situación de orfandad (seis). El total de entrevistas aplicadas sumaron veinte y cuatro.

2.1. América Latina y las políticas de reparación a NNA en situación de orfandad por femicidio de su madre

Para adentrarnos en el caso de Ecuador fue necesario tener una mirada general de lo que ocurre en América Latina. En el continente ocho países cuentan con políticas públicas y leyes para la atención y reparación a los hijos e hijas víctimas de femicidio. Entre ellos se encuentran República Dominicana que cuenta con un protocolo de atención articulada entre algunos ministerios para brindar protección a los NNA que han quedado en orfandad. México, donde tenemos la Ley General de Víctimas que dispone que en las medidas de rehabilitación se tenga especial atención a los hijos/as de las víctimas y adultos mayores dependientes de la víctima de femicidio (CNH 2021).

Uruguay, con la Ley 18.850 que contempla una pensión mensual y seguro médico para los NNA huérfanos por femicidio de su madre hasta los 21 años de edad. Argentina, con la Ley Brisa que establece una pensión mensual y seguro médico hasta los 21 años de edad (Alemán y Montoya 2021). Por su parte, Perú cuenta con el Decreto de Urgencia 005-2020 que contempla una pensión bimensual para menores y mayores de edad que cursen estudios. En el caso de Paraguay, cuenta con la Ley de Reparación Económica para NNA víctimas colaterales de femicidio, los cuales “tienen el derecho de percibir este subsidio económico

cuando su progenitor haya sido imputado, acusado o condenado como autor, coautor, instigador o cómplice del delito de homicidio de su progenitora” (Congreso Nacional 2019, párr. 1). Esta ley se modificó en 2019.

Bolivia cuenta con el proyecto de ley Medidas de Asistencia Estatal Integral a Hijas e Hijos Víctimas de Femicidio, que aún no ha sido aprobado. “Shaw lamenta que el proyecto de ley Medidas de asistencia estatal integral a hijas e hijos víctimas de feminicidio, presentado en julio de 2019 por la Defensoría del Pueblo, todavía no haya merecido respuesta favorable de la Asamblea Legislativa” (Laura 2022, párr. 8).

Ecuador, mediante el Decreto Ejecutivo 696, en marzo de 2019 crea del Bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por femicidio de su madre, el cual tiene alcances y mejoras en marzo del 2022, y es reemplazado con el Decreto Ejecutivo 370/2022, cuya pensión económica se extiende también para hijos/as huérfanos por asesinato, homicidio y violación con resultado de muerte.

2.2. Cronología del bono para NNA en situación de orfandad por femicidio de su madre en Ecuador

El 8 de marzo del 2019, mediante Decreto Ejecutivo 696, se crea por primera vez el bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por femicidio. Su finalidad es contribuir a la reparación y reconstrucción de la vida familiar y social de los niños niñas y adolescentes que han quedado en orfandad por femicidio de su madre, a los se los considera beneficiarios/as de este bono. Un elemento central en este acuerdo, y que sin duda fue un limitante, es que para acceder al bono el caso de femicidio debía contar con sentencia ejecutoriada, además de que los NNA debían pertenecer a un hogar calificado en el registro social como pobre.

El bono es una compensación económica mensual determinada en función de la remuneración básica unificada para hijos/as entre 0 a 18 años y “aplica para los casos que se registren a partir de la fecha de esta resolución” (Decreto Ejecutivo 696/2019, 4). La entidad que operará este bono, señala el decreto, será el MIES y deberá coordinar su concreción con la Secretaría de Derechos Humanos⁹ y con el Ministerio de Salud Pública. Para ello, el MIES crea el manual de procesos de gestión mediante el Acuerdo Ministerial 101, el 4 de julio de 2019, el cual establece el procedimiento para operar el mismo. Esto se debe a que el MIES solo se activaba

⁹ Con el decreto Ejecutivo 609 del 29 de noviembre de 2022, el presidente Guillermo Lasso establece el cambio de denominación de la Secretaría de Derechos Humanos por Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos como entidad de derecho público, con personería jurídica y dotada de autonomía administrativa y financiera.

cuando existía una sentencia ejecutoriada, que en el mejor de los casos demoraba y demora aún entre tres y seis años, esto si antes no ha sido sobreseída la causa. Por tanto, los bonos no podían efectivizarse.

Este manual de procedimientos se reforma con el Acuerdo Ministerial 123. Los NNA dejan de ser beneficiarios para pasar a ser titulares del bono. Se proceden con cambios de orden legal para la tutoría de los niños/as, además de contemplar un informe elaborado desde el MIES sobre la idoneidad de la familia cuidadora. La condición de pobreza no aplica para el cuidador o representante legal, sino para los niños/as y adolescentes que quedan en orfandad, cuyos datos son verificados e interrelacionados con otras entidades como el Consejo de la Judicatura, el Registro Civil o el MIES.

El decreto inicial del bono sufre modificaciones y es reemplazado por el Decreto Ejecutivo 1186, donde los NNA dejan de ser beneficiarios para ser titulares. Se suspende el requisito relacionado al puntaje de pobreza “en caso de que el núcleo familiar no conste en dicho registro, se realizará el levantamiento el mismo, conforme la normativa legal aplicable, sin que se requiera puntaje alguno para recibir el bono” (Decreto Ejecutivo 1186/2020, 3). Se debe contar con figura legal para el cuidado de los niños/as. Se suspende al artículo relacionado a vigencia de aplicación, todavía se exige sentencia ejecutoriada y/o archivo de caso, por deceso de procesado.

Posteriormente, en marzo del 2022, con el Decreto Ejecutivo 370 se crea el “bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora”, o sea, femicidio, asesinato, homicidio, violación con resultado de muerte. No se requiere sentencia ejecutoriada. El bono se otorgará con un informe de estado del caso, en primera instancia de manera provisional y luego cuando se cuente con la sentencia ejecutoriada el bono será definitivo. Son “beneficiarios” del mismo los NNA hasta los 18 años de edad. Para ello, se requiere de figura legal jurídica de cuidador o representante de los NNA. El MIES realizará dos verificaciones de continuidad de la investigación o del proceso penal para garantizar el cumplimiento de lo que establece este instrumento. Así también, se responsabiliza al MIES de su operación con el manual de procedimiento establecido¹⁰ Debe coordinar con Salud y Secretaría de Derechos Humanos el proceso de seguimiento para su otorgamiento (Decreto Ejecutivo 370/2022).

¹⁰ Al momento de la investigación no se cuenta con el manual de procedimiento actualizado que responda a estos importantes cambios que contempla el Decreto Ejecutivo 370/2022, se me ha indicado que está en proceso de implementación.

Tabla 2.1. El bono para NNA en situación de orfandad por femicidio en Ecuador

Documento	Contenido	Dirección	Observaciones
Decreto Ejecutivo No. 696 (08-03-2019)	Decreto con el cual, el presidente L. Moreno crea el bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por femicidio, para contribuir a la reparación y reconstrucción de sus vidas en el ámbito familiar y social, garantizando el ejercicio de sus derechos.	https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/03/decretofemicidio.pdf	Se requiere sentencia ejecutoriada, que los NNA tengan menos de 18 años y consten en el Registro Social ¹¹ como pobres, cuyo puntaje esté por debajo de los 28 puntos.
Acuerdo Ministerial No. 101 (04-06-2019)	Manual de procesos de gestión del bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por femicidio	https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/ACUERDO-101-de-04-de-junio-del-2019 .pdf	Expedido por el MIES, da cuenta del proceso técnico y de los parámetros para operar el bono en mención
Acuerdo Ministerial No. 123 (06-08-2019)	Reforma al Manual de procesos de gestión del bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por femicidio, del 04 de junio del 2019	https://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/ACUERDO-123-de-06-de-agosto-del-2019.pdf	Ajustes jurídicos, relacionados sobre todo a la representatividad legal de los NNA, con informes territoriales del MIES.
Decreto ejecutivo No. 1186 (10-11-2020)	Reforma al Acuerdo Ministerial No. 696,	https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2020-12/Documento_reforma_aplicacion_B3_n-reglamento-LORCPM.pdf	Se cambia la palabra beneficiaria/s por titulares de derechos. Se proceden con cambios de orden legal.

¹¹ El Registro Social es un catastro que contiene información social, económica y demográfica individual y de familia que determina el nivel de pobreza o extrema pobreza de cada hogar. La métrica utilizada para levantar la información permite identificar las privaciones de derechos en educación, trabajo y seguridad social, salud, agua, alimentación, hábitat y vivienda y ambiente sano. Esta información es útil para que entidades estatales y Gobiernos locales enfocaran de mejor manera su política pública, sus programas y proyectos.

<p>Decreto ejecutivo No. 370 (08-03-2022)</p>	<p>Suscrito por el presidente G. Lasso. Su objeto es entregar una compensación económica a NNA de 0 a 18 años de edad, en situación de orfandad por muerte violenta de su madre. Su monto se determina en función de la remuneración básica unificada (actualmente USD 450). El valor será establecido conforme al primer nivel de la Tabla de Pensiones de Alimentos y acorde a la regulación emitida por el MIES. Para constatar el núcleo familiar en el que se encuentran los NNA y realizar el seguimiento a la protección integral de sus derechos, el MIES, efectuará la verificación respectiva con el Registro Social. Si no se encontraran inscritos, el MIES procederá a levantar información, conforme normativa vigente. La unidad en mención será la encargada de administrar la situación de los menores en situación de orfandad</p>	<p>http://www.edicioneslegales-informacionadiconal.com/webmaster/directorio/2SU27_2022.pdf</p>	<p>Publicado en el Registro Oficial 22-03-2022. Segundo Suplemento No. 27. Ya no se requiere la sentencia ejecutoriada, tampoco que los hijos/as en situación de orfandad pertenecieran a un hogar registrado con nivel de pobreza. Acceden al mismo los NNA por muerte violenta de su madre, sea: femicidio, asesinato, homicidio y violación con resultado de muerte</p>
<p>Acuerdo No. 0060 (22-08-2022)</p>	<p>El Ministerio de Economía y Finanzas, acuerda: Modificar dentro del Grupo 58 y 78 Subgrupo 05 y Grupo 53 Subgrupo 02 del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Egresos del Sector Público, los ítems presupuestarios para financiar esta política.</p>	<p>https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/08/Acu-2022-0060_0568422001661802671-1.pdf</p>	<p>Si el bono no se concreta, no es por falta de recursos, señala el Subsecretario del MIES, sino por la demora en la entrega de documentos por la parte interesada</p>
<p>Directrices para recopilar documentos digitales de posibles beneficiarios del bono por femicidio</p>	<p>Documento formal interno del MIES que en el marco del acuerdo 370 emite directrices en cuanto a requisitos que deben emitirse en el marco de la Normativa Legal Vigente para la selección de los posibles beneficiarios al Bono de Orfandad por Muerte Violenta de su Madre o Progenitora, que en total suman 10 requisitos.</p> <p>Documento del estado de la causa y/o terminación del proceso penal, Documento legal que respalde la tenencia y/o cuidado del NNA en orfandad. Cedula de identidad de la víctima de femicidio. Certificado de defunción. Documento de identificación del cuidador y/o representante legal del NNA en orfandad</p>	<p>En carpeta personal Documento ejecutivo, formalmente emitido. Se exponen los requisitos a presentar para gestión del Bono. (Sin fecha respectiva).</p>	<p>El ítem 2 señala que solo luego de contrastar la información que emita el Ministerio de Interior, el MIES, procederá a recabar documentos para gestión del bono.</p>

	<p>Documento de identificación de NNA en orfandad Certificado de que los niños/as y/o adolescentes se encuentran incluidos en el sistema educativo (año que se encuentran cursando). Certificado de atención de los niños/as y/o adolescentes del Sistema de Salud. Certificado bancario o libreta bancaria – BANECUADOR Croquis del lugar de vivienda de los NNA, y su representante y/o cuidador Planilla de luz del lugar de vivienda</p>		
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

Elaborada por la autora con base en la información obtenida durante el trabajo de campo.

Hasta el momento (mayo de 2023), no se cuenta con un manual de procesos para la operatividad de este bono en relación con el Decreto Ejecutivo 370/2022. Sin embargo, su principal titular ha señalado que “en abril habrá un nuevo protocolo para identificar casos. Habrá una interacción e interoperabilidad entre diferentes instituciones para la entrega de información ágil e inmediata a esa cartera de Estado” (*El Universo* 2023b, párr. 2).

La directora de protección social del MIES señala durante la entrevista aplicada que “el manual de operación está en construcción, por ahora nos movemos con las directrices de los otros bonos” (entrevista a directora de protección social del MIES, 4 de septiembre de 2022). Llama la atención que, habiendo avances importantes en el decreto respectivo, la entidad responsable de su operatividad no haya actualizado o creado un manual de operación que permita identificar con claridad pasos, responsables, tiempos y requisitos, tornándose en una limitante. En Santa Isabel,¹² el funcionario del balcón de servicios del MIES, indicó al abuelo paterno de los niños huérfanos del caso R.S. que para acceder al bono debía contar con sentencia ejecutoriada, y luego de mucho tiempo le dijo que no podía acceder al bono porque él (abuelo) tenía el seguro social.

Tanto que he andado buscando el bono para mis guaguas, más me maltratan, no me quieren atender, primero me dijeron que, si no está el caso sentenciado, no puedo hacer nada, eso en mayo del 2022, luego me indican otras personas que no es así, de nuevo me voy y ahora me dice que no me darán el bono porque yo tengo seguro social. Imagínese, poquito que cojo, yo era barrendero en el municipio, yo necesito tanto para mis guaguas. Yo mejor me vengo llorando. Después de nuevo voy con el abogado y el me ayudó. Tanto papel que me piden, Yo

¹² Cantón de la provincia Azuay donde R. S. fue víctima de femicidio a manos de su pareja sentimental, el 27 de mayo del 2020. Dejó en la orfandad a tres niños menores de edad, quienes se encuentran al cuidado de su abuelo y abuela materna.

mismo fui a Cuenca con el abogado como cinco veces a dejar los papeles, después que han hecho perder; de nuevo me piden, después que debo ir a firmar; ahora dicen que ya me van a dar, ¡imagínese, mi hija murió en mayo del 2020, ya van a ser 3 tres años, y nada que me dan el bono! Tal vez también me den (entrevista a M. Sacasari, padre de víctima de femicidio, 11 de marzo de 2023).

Estas modificaciones de mejoramiento de la política pública no se ven reflejadas en los procedimientos estratégicos y operativos de implementación. Las familias investigadas sostienen que es imposible obtener el bono, que desde el MIES les piden muchos requisitos y que cuando van a exigir una respuesta siempre les piden algo más, este es el sentir común.

La fundación ALDEA, con su presidenta Geraldina Guerra,¹³ junto a la Fundación Red de familias víctimas de femicidio, inciden políticamente para que se tomen correctivos respecto al bono y evitar así que los NNA queden desprotegidos.

Acceder a esta reparación es difícil, le piden el cambio de tutoría legal de los menores, cuando su mamá está fallecida y su papá está huido o se suicidó; cédula actualizada de los menores, papeletas de votación que ni la tienen, entonces pagar multa de \$ 150, y más papeles que no tienen que saberlo porque acaban de perder un familiar, y lo que debe hacer el MIES y más instituciones es facilitarle el trabajo (Guerra 2022, párr. 6).

2.3. Avances y limitaciones del bono para NNA en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora.

El bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora, creado con Decreto Ejecutivo 370/2022, tiene importantes avances en relación con el Decreto Ejecutivo 696/2019. Entre sus progresos tenemos que se accede al mismo sin una sentencia ejecutoriada, que ya no se contempla el nivel de pobreza del hogar al cual pertenecen los hijos/as de la víctima de femicidio u otra muerte violenta, que el bono es considerado también para los hijos/as de madres víctimas de asesinato, homicidio y violación con resultado de muerte, y que no es solo para los NNA de madres víctimas de femicidio.

Son el resultado de los aprendizajes cotidianos, que han llevado a identificar limitaciones, y con ello a hacer ajustes para que se pueda cumplir con el objetivo original del mismo, que fue proteger a los hijos/as de las víctimas de femicidio en el marco de lo que señala la

¹³ Activista en los derechos de las mujeres, enfocada en visibilizar los femicidios que suceden en Ecuador, según la BBC, considerada una de las 100 mujeres más influyente en el mundo, <https://gk.city/2022/12/07/quien-es-geraldina-guerra-100-mujeres-influyentes/>

Constitución en sus artículos 1 y 341 (entrevista a Francisco Carrión, director de protección especial del MIES, 16 de febrero de 2023).

Sin embargo, los avances contemplados no han sido suficientes para garantizar en los territorios la concreción del mismo, aún existen muchas trabas como: la reproducción de la violencia estructural que genera impunidad, revictimización y desprotección a los NNA; la concepción diferenciada de la política como tal entre los actores competentes en el tema, la alta rotación de personal en las entidades públicas, la lentitud de la justicia, la poca empatía y el desconocimiento de las competencias de algunas entidades del sistema, el rol pasivo de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos en el tema, la falta de recursos para garantizar seguimiento del caso y del cumplimiento de las medidas emitidas desde las Unidades de Justicia, la ausencia de una mirada integral de la política que permita operar a todas las entidades competentes bajo un mismo entendido conceptual, filosófico y operativo en el marco de un protocolo unificado. El cual debe definir momentos, actores, acciones tiempos, variables, rutas de la información, excepciones a considerarse en realidades diferentes, considerando sobre todo complejidad territorial y especificidad del caso.

Las familias cuidadoras de los hijos e hijas de las víctimas de femicidio señalaron algunas limitantes que se exponen detalladamente más adelante. Sin embargo, coinciden en lo demorado de la tramitología por la cantidad de papeles que solicitan.

Acceder al bono, es un *vía crucis* por la cantidad de requisitos que solicita el MIES, en cada ida a ver qué respuesta existe, nos piden nuevos papeles, a veces hasta se les pierde, y de nuevo toca entregar más documentos, así pasan dos meses, cinco meses, un año, y uno ya hasta se cansa y se deja ahí (entrevista a abuela cuidadora de niños/as, 20 de febrero de 2023).

Por su parte, las organizaciones de mujeres que acompañan a las familias de las víctimas de femicidio aportan con sus reflexiones y centran algunos elementos a ser analizados más adelante. Sin embargo, coinciden en que el Estado es el indolente, y como tal sus funcionarios/as no agencian conforme el bono, esperan de la familia doliente cuando no tienen ni el conocimiento, ni los recursos. La preocupación de estos familiares es superar el dolor y brindar techo y comida a los NNA que han quedado en orfandad, en el mejor de los casos, en otros, ubicarlos en casas diferentes o enviarlos a otras ciudades o pueblos con otros familiares porque el temor hacia el agresor se hace más latente y peor aún si este tiene dinero y puede pagar abogados con facilidad.

2.4. La mirada de las entidades vinculadas al bono para NNA en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora

En función de la pregunta de investigación se han diseñado y aplicado entrevistas a autoridades y funcionarios/as del Ministerio de Inclusión Económica y Social, del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, y del Ministerio de Salud. Sus reflexiones se recogen a continuación.

En el Ministerio de Inclusión Económica y Social se realizaron dos entrevistas, la primera al director de protección especial de la planta central, y la segunda al funcionario responsable del tema en la Zona 6 (Azuay, Cañar y Morona Santiago), el 16 de febrero de 2023 y 15 de marzo de 2023, respectivamente.

En el caso del director de protección especial, el entrevistado señaló que en el marco de la Constitución que establece al Ecuador como un Estado garantista de derechos, el MIES asume la responsabilidad de operar el bono como una medida de reparación hacia los hijo/as huérfanos por femicidio y otras muertes violentas de su madre. La evaluación de la política y del proceso del Decreto Ejecutivo 696/2019 los llevó a plantear mejoras que se recogen en el Decreto 1186 y posteriormente en el Decreto 370 ahora vigente (entrevista a Francisco Carrión, director de protección especial del MIES, 16 de febrero de 2023).

Señaló que se ha mejorado la gestión, pero el cuello de botella sigue estando en la información que el MIES debe recibir de las entidades rectoras de la temática como son el Consejo de la Judicatura y el Ministerio del Interior. Considera que el problema de la demora en concretarse el bono no es por desconocimiento de sus equipos técnicos, pues se han realizado procesos permanentes de capacitación, sino por la demora que tiene el Consejo de la Judicatura en entregar la información. Pues, sus funcionarios/as conocen de los requisitos, y al tratarse de procesos descentralizados son responsables del seguimiento y evaluación de los procesos en territorio. Señala que existen recursos suficientes para operar el bono, que no es falta de recursos, sino por la demora en obtener la información que demanda el decreto para su procedencia (entrevista a Francisco Carrión, director de protección especial del MIES, 16 de febrero de 2023).

Concluye señalando que al momento se encuentran conjuntamente con la Fiscalía, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio del Interior analizando mecanismos de articulación que resuelva el problema identificado. Señala que para la gestión del bono se piden dos requisitos:

el estado del proceso penal y el documento que respalde la custodia del o los NNA (entrevista a Francisco Carrión, director de protección especial del MIES, 16 de febrero de 2023).

Por su parte, el funcionario responsable del tema en la Zona 6, señaló que el bono por femicidio y otras muertes violentas se trata de un derecho a la protección de los NNA y que para operar en territorio se espera la información que les llegue desde la Fiscalía o el Consejo de la Judicatura, solo así se procede a recabar la información necesaria de los familiares para la gestión del bono. Comentó, además, que las familias demoran en hacer sus trámites respecto al tema de tenencia de los NNA, la documentación va a planta central y ahí también verifican para proceder. Desde la zona se da seguimiento y se informa a la familia interesada, cuando desde planta central se nos informa que ya pueden cobrar (entrevista a funcionario de la Zona 6, 15 de febrero de 2023).

Se señala que en la Zona 6 desde 2019 a la fecha (marzo del 2023), se han entregado 21 bonos en total, (Azuay dos bonos, uno en Cuenca y otro en Gualaceo). El resto de familias entrevistadas se encuentran aún en la gestión del mismo, y la demora obedece a que las familias demoran en la entrega de los documentos. Señala, además, que hace falta personal para apoyar el seguimiento en territorio, aunque ahora ya cuentan con una abogada para que ayude en el tema jurídico a las familias (entrevista a funcionario de la Zona 6, 15 de febrero de 2023). Llama mucho la atención entre los 2 requisitos que señala la autoridad nacional y la cantidad de requisitos que señalan su funcionario en territorio.

En la Secretaría de la Mujer y Derechos Humanos se entrevistó al director del Sistema Nacional de Erradicación, Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y al líder del Servicio de Protección Integral de Quito, el 14 de febrero del 2023. El primer entrevistado comentó que su responsabilidad está centrada en la atención psicológica en casos de violencia contra la mujer; así en la zona 6 se realizaron 6684 atenciones en lo que va del 2022.

La temática de femicidio no estaba siendo atendida. Ahora se ha armado una mesa para que nos remitan el listado desde la Judicatura. En enero del 2023, nos remitieron a 14 usuarias/ para el apoyo psicológico, de ellos 10 son adultas y 4 son niños/as.

Además, se coordina con la Presidencia de la República, para que pronto pueda existir un encuentro con las familias víctimas de femicidio, en donde se escucharán sus demandas.

Desde esta entidad, en el 2022 se coordinó con SENESCYT para solicitar a la entidad acciones afirmativas a favor de los hijos e hijas de las víctimas de femicidio y otras muertes

violentas, para que tengan puntos extras y puedan acceder a la universidad. Se les remitió un primer listado, y a finales de febrero mantendremos una reunión para dar seguimiento.

La Fiscalía emite casos de apoyo psicológico de los NNA, y es la psicóloga del MMyDH, quien decide incluir en el proceso a abuelos, abuelas, tías, etc. dependiendo del núcleo en el cual ahora están los NNA. Luego de ello, se involucra la trabajadora social para apoyar en la gestión de los bonos y su coordinación con el MIES. Este acompañamiento psicológico tiene tiempos variados de duración para cada caso, “hasta cuando aprendan a vivir con ese dolor”.

Desde planta central, direccionan a sus equipos en territorio para el respectivo seguimiento de los casos y para hacer veeduría para que las Entidades del Estado cumplan con los protocolos.

En el campo psicológico, el tiempo lo marca el usuario porque se trabaja desde las emociones hasta cuando el usuario esté estable emocionalmente. La venta y la puerta están abiertas para que vuelvan cuando requieran, desde esta entidad se les hace un seguimiento posterior con 4 visitas a su domicilio (entrevista al director del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del MMyDH, 14 de febrero de 2023).

La segunda entrevistada, identifica algunos nudos en la gestión, entre ellos:

Las familias son muy revictimizadas, antes de que les remitan al MMyDH, ya han pasado por 4 psicólogos anteriores, sin que se pasen los informes respectivos, a nombre de la confidencialidad.

La carga laboral hace que los procesos se demoren tanto desde Fiscalía y Consejo de la Judicatura

El cuidado al cuidador, ahora que la delincuencia se ha incrementado los equipos de trabajo, sobre todo los que salen a territorio, requieren de protección.

La falta de movilización para seguimiento de casos es fuerte. Debiendo los funcionarios/as asumir los gastos de movilización, no cuentan con transporte 24/7.

Falta de recursos, la psicóloga y trabajadora social requieren teléfonos para hacer las llamadas, para dar seguimiento a los casos y se ven limitadas

En conclusión, le hace falta mucho al Estado para dar una atención de calidad, no es solo tomar cifras de femicidio, es trabajar una política de prevención de la violencia y de cambio cultural (entrevista a líder del Servicio de Protección Integral (SPI) del MMyDH, 14 de febrero de 2023).

Por el Ministerio de Salud se entrevistó a la responsable de la promoción de la salud en la Zona 6, el 14 de marzo del 2023. La entrevistada señala que cuentan con un lineamiento interno para la atención de violencia de género, que fue actualizado en el 2019 en el marco del

Código Orgánico Integral Penal, y en coordinación con la Fiscalía. En el tema de femicidio señala que salud no tiene mayor injerencia, toda vez que quien llega al lugar de los hechos es la DINASED, luego la Fiscalía ordena el levantamiento del cadáver y solicita a peritos forenses la toma de muestras que deben permanecer bajo custodia. Sin embargo, ante la ausencia de peritos forenses, la Fiscalía ordena a salud tomar las muestras, pero estas no siempre son retiradas a tiempo para que vayan al centro forense. Este ya es un primer nudo crítico, sumado a que solo Cuenca, Guayaquil y Quito cuentan con centros forenses para pruebas respectivas de los casos de violencia de todo el país (entrevista a responsable de la promoción de salud en la Zona 6, 14 de marzo de 2023).

Como Ministerio de salud, señala, ejecutamos talleres con el centro forense, la Fiscalía y la Policía Judicial para conocer a profundidad el protocolo y determinar tiempos, pero sin duda la falta de recursos para el personal en cada entidad y ante la carga laboral, los casos se demoran. Entonces si una mujer víctima de violencia o a causa de la misma fallece en el hospital, solo se comunica a la DINASED para que haga el levantamiento del cuerpo y luego las muestras sean enviadas al centro forense y esas son pruebas para iniciar una instrucción fiscal. A salud le pasan los casos de derivación psicológica de los familiares de la víctima de femicidio. En el tema del bono por los NNA no tiene responsabilidad alguna. Excepto cuando son casos de violencia y han acudido por atención a algún centro de salud, entonces se emite un informe señalando si la víctima está imposibilitada por más de tres días para el proceso penal respectivo (entrevista a responsable de la promoción de salud en la Zona 6, 14 de marzo de 2023).

A partir de la entrevista realizada a Leonardo Amoroso, fiscal provincial del Azuay, identificamos algunos nudos para que el bono en mención demore en concretarse:

Sistemas de gestión documental diferenciados entre Ejecutivo y Fiscalía, demora mucho más el proceso, porque creen que envían el quipux, pero no nos llega, porque el sistema de gestión documental es diferente, por ello, deben venir a dejar los escritores en ventanilla, para que ingrese a nuestro sistema.

Temas peritos, se carece de un sistema de peritaje integral, cada quien está por su lado área médica, área psicológica, área social, coordinar agendas y tiempo para dedicar a nuevas pericias es lo complicado.

Talento Humano, que es un problema a nivel nacional no solo del Azuay, se cuenta con muy pocos peritos, ante tal cantidad de delitos y muertes, los peritos no se alcanzan. Ahora mismo,

en el Azuay, todos tienen su agenda llena hasta agosto. En el Azuay tenemos 3 peritos. Además, faltan peritos en el tema de criminalística

No se destinan recursos económicos, las computadoras son obsoletas, no tienen ni siquiera mantenimiento.

El problema en sí, es todo el sistema Judicial en general que no funciona. Tenemos un total de 6000 usuarios por cada Fiscalía. Falta personal misional, existen cuatro fiscales, pero sin asistentes ubicados en los cantones del Azuay. Además, las usuarias sobre todo del área rural, no van a las respectivas valoraciones, porque les cuesta el pasaje y alimentación.

Falta de formación, capacitación y educación a las familias, la familia es la base de la sociedad, ahí es donde debe primar el respeto mutuo, el apoyo entre sus miembros, rescatar valores y desaprender aquellas prácticas y costumbres que generan discriminación, eso es posible hacerlo por medio de los centros educativos. De lo contrario no habrá sistema de justicia que pueda responder.

Hay que educar también a los abogados en libre ejercicio, estos para tener casos a su favor, en vez de analizar de forma consciente e indicar a su cliente por dónde va el caso, o que no es penado, le insisten y muchos tergiversan la información y así mantiene población cautiva, para al final perder el caso, pero ellos no pierden sus recursos (entrevista a Leonardo Amoroso, fiscal provincial del Azuay, 28 de febrero de 2023).

La pregunta es por qué tiene que ser solo el psicólogo de la Fiscalía, pues ello conlleva a protagonismos y hace perder el lado humano. Más aún si la ley establece 24 horas para la detención con objeto de investigación. La mayoría de delitos de violencia psicológica quedan en la impunidad, más bien se restablece la relación.

Se pide que la denuncia esté a tiempo, sin embargo, hay muchas mujeres que se enojan, entran a la plataforma y hacen la denuncia, luego ya no les interesa dar seguimiento porque ya se amistaron con la pareja, pero en cambio los fiscales deben proceder conforme y cumplir el debido proceso. Estos casos son los que quedan en la impunidad y quitan tiempo para otras investigaciones y apoyos de mayor complejidad. Es importante además revisar la norma que prohíbe la conciliación en casos de violencia. La justicia restaurativa aún no se ha trabajado en el país, pero hay casos y casos, creería que algunos pueden entrar en la llamada justicia restaurativa. De las 6000 causas que tiene cada fiscalía, el 55% es violencia psicológica y no se llega a sentencias por lo antes señalado, así el caso se atiende en 3 o 4 meses, tiempo que demoran para iniciar recién el trámite del Bono, toda vez que requieren un informe del Estado del caso, aunque ahora ya no se requiere sentencia ejecutoriada (entrevista a Leonardo Amoroso, fiscal provincial del Azuay, 28 de febrero de 2023).

En las unidades de género y familia¹⁴ se realizaron cuatro entrevistas entre el 10 y el 13 de marzo de 2023. En tres de las cuatro unidades conocen de la existencia del bono para hijos/as de mujeres víctimas de femicidios o muertes violentas. En una unidad el fiscal señala no conocer del tema, sin embargo, considera que la nominación “violación con muerte” debe entrar en la categoría de femicidio. Señala que muchos fiscales llegan a las unidades especializadas sin ni siquiera haber recibido un curso de capacitación y su accionar responde a su convicción y a la formación que de manera personal cada uno pueda hacerlo (entrevista a fiscal de la unidad IV de género y familia, 10 de marzo de 2023).

Los cuatro fiscales coinciden en el exceso de carga laboral, pues señalan que para 800 000 habitantes que tiene la provincia se cuenta con apenas cinco fiscalías de género, cuando los casos se reportan a diario. Están de acuerdo en que acceder al bono se torna un auténtico dolor de cabeza, como señala la sociedad civil, por la carga procesal, aunque existe la doctrina que determina los plazos favorables para un proceso de esta naturaleza. Sin embargo, por la misma carga laboral, esto se excede y muchas veces llega a su prescripción porque no se puede juzgar en ausencia del implicado. Muchas veces los victimarios desaparecen.

Otro elemento por el cual demora el proceso es porque la fase de investigación es reservada y no se pueden emitir copias a ninguna entidad o persona. Sin embargo, en el caso de femicidios y otras muertes violentas donde quedan hijos/as menores de edad sí se podría tan solo indicar que se ha iniciado la fase de investigación con un número de expediente. Pero ningún funcionario o autoridad del MIES aquí en el Azuay nos ha solicitado.

Nosotros como fiscales llevamos el proceso y apoyamos la justicia, pero son los jueces quienes determina en el caso, quienes deben garantizar el debido proceso, el cual efectivamente se demora por trabas en la propia justicia. Mientras las leyes no cambien desde arriba, el debido proceso es el que permite las trabas y por ende las demoras. Y los abogados particulares que conocen del tema saben cómo darles largas al asunto. Este es un tema que debería debatirse a nivel central y determinar para jueces y abogados límites de tiempo en casos de femicidio. Sin embargo, algunas veces se aprehende al culpable y con su declaración continúa el proceso, pero la mayoría de las veces se huyen, no están o muchas veces se suicidan también (entrevista a fiscal de la unidad II de género y familia, 10 de marzo de 2023).

Por otro lado, coinciden también en que la ley no les permite entregar copia del proceso, sino solo a la persona violentada o su abogado. Sin embargo, sí se podría comunicar el número de

¹⁴ Cuenca cuenta con 5 Unidades de Género y Familia. Sin embargo, la entrevista a la fiscal de la quinta unidad de género y familia no fue posible por temas ajenos a la voluntad de la investigadora y de la profesional en mención, que hacía uso de sus vacaciones.

expediente para que el MIES proceda con lo suyo y así ganar tiempo en la gestión para que los niños/as accedan al bono.

En Cuenca, las fiscalías tienen estrecha relación y coordinación con los consultorios jurídicos de la U. de Cuenca, de la Universidad el Azuay, con la UCA Cuenca y con la Universidad Técnica de Loja, además de la Defensoría Pública.

El tema de la violencia sexual en NNA es alto, pero tampoco se puede juzgar en ausencia de los implicados. Por lo tanto, se violenta los derechos humanos y la integridad de las personas, por ello, los cambios deben hacerse en la ley, desde arriba.

Dentro del ámbito procesal, un delito de femicidio tiene máximo dos años para resolverse, o si se logra esclarecerse en menos tiempo, podría durar menos, o también puede archivar-se cuando no se ha observado los respectivos protocolos, cuando no se trata de femicidio y cuando se ha agotado el tiempo y no se logra dar con el responsable del femicidio (entrevista a fiscal de la unidad III de género y familia, 10 de marzo de 2023).

En la unidad I de género y familia, la entrevistada refiere la difícil situación de los casos de violencia sexual y los casos de femicidio en donde más allá del tiempo que demanda el debido proceso ocurre imponderables, como la muerte del cuidador/a de los NNA, el escape del victimario limitando el juzgamiento “la ley no permite juzgamiento en ausencia; hasta encontrarlo, instalar el juicio, abrir expediente dilata el tiempo para demandar el mencionado bono” (entrevista a fiscal de la unidad I de género y familia, 13 de marzo de 2023).

En el Consejo de la Judicatura se logró entrevistar a la directora provincial, Karina Alvarado, y al juez Carlos Jerves, el 28 de febrero y el 24 de marzo de 2023, respectivamente.

Desde el Consejo de la Judicatura, señala su directora, es imprescindible revisar el debido proceso. Si bien la Fiscalía es quien se encarga de llevar adelante el proceso penal, desde el Consejo de la Judicatura se determinan los jueces que intervendrán en cada caso. Y en el caso de femicidios, son los jueces que conforma el tribunal, los que dictan las medidas de reparación para las víctimas de violencia, o en el caso del bono dictan las medidas de reparación para los hijos/as de las víctimas de femicidio. El Consejo de la Judicatura en tema de registro de datos ha avanzado mucho, tiene su plataforma activa en la cual se caracteriza a las víctimas con variables de edad, nivel de instrucción, su proveniencia territorial, su estado de gestación de ser el caso, modalidad de muerte, entre otros. Así también se recogen datos estadísticos del agresor y el estado procesal del caso. “Es importante que podamos pronto ajustar la página para que se recoja lo que su investigación ha identificado que no existe el

número de NNA que quedan en orfandad” (entrevista a directora provincial del Consejo de la Judicatura, 28 de febrero de 2023).

Por su parte el juez Carlos Jerves señala que las medidas de reparación dictadas por los tribunales no siempre recogen o se corresponde a la realidad de las familias de las víctimas.

No es la gran cosa que se establezca 100 o 1000 salarios mínimos vitales si el agresor va a la cárcel y no podrá pagar. Luego vienen las medidas de atención psicológica, de inserción a centros educativos, etc., pero la falta de personal no permite que exista un equipo especializado en el seguimiento del cumplimiento de las medidas otorgadas. El mismo bono a veces se lo define como una medida, pero independientemente de ello, el bono es un derecho al cual tienen acceso los hijos/as que quedan en orfandad porque es el Estado el que debió proteger y evitar la muerte violenta.

Al no ser así, en algo el Estado debe reparar, y para ello, no solo basta la atención psicológica, sino la inserción laboral de sus cuidadores, el estudio básico, bachillerato y universidad. La información debe ser cruzada en un sistema de tal forma que cuando el joven va a matricularse en la universidad o en el SENESCYT automáticamente sepan que es un joven cuya madre fue víctima de femicidio. ¿Qué pasa con los adultos mayores que estaba al cuidado de la víctima? ¿Cuáles son las medidas de reparación para ellos? Insisto en la necesidad de un equipo exclusivo para el seguimiento del cumplimiento de las medidas (entrevista a Carlos Jerves, juez del Consejo de la Judicatura, 24 de marzo de 2023).

También se consiguió entrevistar a la secretaria nacional del Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG). La funcionaria señala que el CNIG es el mecanismo especializado del Estado responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las mujeres y personas LGTBIQ+ consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Para ello, transversalizamos el enfoque de género en las diferentes funciones del Estado e instituciones del sector público, formulamos políticas públicas para disminuir las brechas que generan desigualdad y discriminación hacia mujeres y la población LGTBIQ+ con las diferentes funciones del Estado e instituciones del sector público. Observamos, damos seguimiento y evaluamos el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres y de la población LGTBIQ+ en las diferentes funciones del Estado e instituciones del sector público (entrevista a secretaria nacional del CNIG, 1 de febrero de 2023).

En 2014 se promulgó la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, mediante la cual se creó el CNIG. El cual promueve la igualdad real y la no discriminación de niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres adultas, adultas mayores y personas LGTBIQ+ y es una de las

instituciones responsables de que se cumpla el artículo 70 de la Constitución del Ecuador, que 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 (Constitución de la República del Ecuador 2008, 33).

La observancia seguimiento y evaluación es un proceso sustantivo del CNIG que a nivel operativo se constituye en una unidad técnica, cuya misión es vigilar el cumplimiento del principio de igualdad y la no discriminación por razones de género mediante la observancia a las políticas públicas y la gestión del Estado, para asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos humanos de mujeres y personas LGBTIQ+, consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Además, desarrolla documentos técnicos/jurídicos de casos de amenaza o vulneración de derechos humanos por razón de género, elabora informes de seguimiento de casos emblemáticos de amenazas y violación de derechos e informes de seguimiento a mecanismos de coordinación. Además de brindar seguimiento y evaluación a las políticas públicas para la igualdad de género.

Desde su competencia la entrevistada, identificó los siguientes nudos para la concreción del bono en territorio:

La emisión del Decreto 370 en un ambiente de falta de gobernabilidad y no desde el ejercicio del derecho a la reparación, sin embargo, su existencia no modifica ninguna norma grande.

El decreto del bono lo vemos con buenos ojos porque podría ir creciendo, lo otro es que la pensión monetaria no tiene relación con la canasta básica sino con la tabla de pensiones.

Tiene condicionantes, se busca eliminar estos condicionantes innecesarios para que no sea restrictivos, encontrar el punto medio no ha sido fácil.

Se está proponiendo una política integral de protección porque hoy el bono está suelto, y por ello debe ser política pública de reparación integral, porque es pensar en lo grande es pensar integralmente.

Las entidades rectoras del bono son dos y deben articular mejor sus acciones, mecanismos y estrategias el MIES y el MMyDH (entrevista a secretaria nacional del CNGI, 1 de febrero de 2023).

Por ello, el bono debe ser no solo la pensión monetaria, sino articularse a un sistema de cuidados pensando en un plan de vida: escuela, colegio, universidad, etc. Si falla el Estado,

este debe encontrar medidas compensatorias para que los NNA no vean frustrados su plan de vida, por lo tanto, no son solo los NNA, sino sus tutores y las personas mayores que conforman el núcleo familiar al cual van los NNA. Desde el CNIG, señala haber incidido para que se observe el bono también para los NNA en orfandad por otras muertes violentas de sus madres.

Siempre la ley debe ir más allá, debe evaluarse y perfeccionarse. Ello invita a reconocer las falencias que tiene ejecutivo, pero también las enormes falencias en lo judicial, que por temas políticos ocultan sus errores. El bono es la punta del iceberg porque los fiscales no impulsan adecuadamente los casos, ponen suicidio y se acaba el caso, sumado a ello el subregistro y la ausencia de capacitación a sus funcionarios/as (entrevista a secretaria nacional del CNIG, 1 de febrero de 2023).

2.4.1. Análisis de elementos centrales que limitan la concreción del bono

Identifico en este bloque algunos elementos que limitan la concreción del bono en territorio, desde el análisis a las entidades públicas:

1. La pasividad de la entidad operadora, esperan que llegue la información desde otra instancia sin encontrar los mecanismos para obtenerla. Si bien la ley no permite a la Fiscalía en la fase de investigación brindar información, sí es pertinente que la Fiscalía comunique al MIES el número de expediente, indicando que inició la fase de investigación, sin ningún otro detalle. Esta comunicación deben hacerlo la misma fecha que ello ocurre y se lo debe hacer al director/a zonal del MIES, aprovechando que son descentralizados, para que inicien la gestión respectiva de apoyo a la familia y concreten el segundo documento que es la tenencia de los NNA, que ya recoge en su tramitología la o las cédulas de identidad. Con esta misma información el MIES solicitaría mediante oficio al Ministerio de Educación los certificados de los NNA que quedan en orfandad.
2. Ausencia de procesos de formación y de capacitación permanente al personal en temas relacionados con la temática, más aún cuando existe alta rotación de personal, sumado a evaluaciones constantes. No se trata de que el funcionario/a conozca los pasos a seguir o los requisitos a pedir, se trata de que el funcionario entienda, asuma e interiorice el tema de los derechos humanos, de la protección integral y de la responsabilidad que tiene el Estado en su reparación mediante procesos de formación que generen empatía y sensibilidad.

3. Deficiencia de recursos humanos y económicos para desarrollar las competencias que corresponde a cada entidad, sobre todo en el campo judicial donde se requiere seguimiento al cumplimiento de las medidas dictadas, que, de tener claro los procesos, bien podrían apoyarse con estudiantes de derechos de las universidades en territorio
4. Débil articulación de acciones con las entidades respectivas, sobre todo desde el MIES que es quien ejerce la rectoría del tema. Es el llamado a articular los apoyos respectivos con el CNE, con el Registro Civil, con JCPD y no al contrario, la JCPD disponiendo al MIES actuación.
5. Escasa formación en el ámbito judicial, ésta debe ser más profunda y marcar tiempos de actuación en el debido proceso. Si bien los actores han señalado que los cambios deben hacerse en la misma ley desde planta central, ello no quita que en los territorios se analicen y apliquen mecanismos de apoyo en estos casos tan sensibles donde la vida, el alimento y la protección de NNA están en juego.
6. Ministerios que creen no tener responsabilidad alguna en el tema salud. Se debe cuidar la salud mental de los NNA, no solo es contención, sino un verdadero y permanente apoyo psicológico; más aún, si existen adolescentes cuyo trauma, señalan estudios, les hace presa fácil de adicciones, lo que implica que el Estado provea el servicio de forma prioritaria, junto al seguimiento en las diferentes etapas de desarrollo del NNA.
7. Falta claridad respecto a qué entidad es la que levanta la información con todas las variables necesarias para que la misma sea válida para el tribunal de jueces, quien debe dictar las respectivas medidas de reparación, acorde a la realidad de los NNA y de la familia cuidadora. Pues más allá de la sentencia condenatoria, del monto económico que se le exige al agresor pagar a la familia de la víctima, es necesario revisar el contexto integral en salud de todos los integrantes de la familia, de empleo, de educación, de apoyo psicológico, etc. para que las medidas reparadoras sean concretas y respondan a la compleja realidad de cada caso.
8. Ausencia de los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD), pues son los llamados a garantizar el ejercicio de los derechos de su población, sobre todo la perteneciente a atención prioritaria. Son estas entidades en cada cantón, sobre todo rurales, que deben ponerse al frente en cada caso de femicidio para articular actores y acciones, para brindar información celer y oportuna desde el territorio a las entidades para su pronta actuación.

2.5. Las familias cuidadoras de NNA en situación de orfandad por femicidio de su madre

De las entrevistas aplicadas a las familias, dos de ellas cuentan con el bono respectivo, tres los están gestionando¹⁵ y una no tiene NNA a su cuidado, pues la víctima no tenía hijos/as, pero tenía a su madre adulta mayor que estaba a su cuidado y quedó ahora desprotegida.

Los cuatro casos corresponden a femicidios, cuentan con sentencia ejecutoriada y un caso corresponde a otra muerte violenta, aunque su madre no sabe exactamente como lo tipificaron o si lo archivaron.

El fiscal me dijo que va a archivar el caso, no sé de verdad cómo está eso. Yo por mi nietita que quedó huérfana anduve tanto para que se haga justicia, pero ni los abogados me ayudaron, en vez de ir el mismo abogado C.O. a pelear el caso, mandaba a una estudiante. Los abogados también oprimen a la gente. Yo pertenezco a la red de familias víctimas de femicidio, ellas me han acompañado dos veces al MIES a gestionar el bono, y una de las funcionarias de manera textual me dijo: “este es un trámite largo, largo, largo y no va a recibir nada, mejor le aconsejo que deje las cosas como están y se dedique a cuidar a su nieta”; más bien la directora del MIES, estuvo muy interesada en apoyarme, pero sus funcionarios son malos. Después yo también ya me enfermé, tenía que gastar en buses, taxis, así que me cansé y ahí dejé (entrevista a madre de familia responsable del cuidado de su nieta, 3 de marzo de 2023).

En las 6 entrevistas aplicadas existen elementos comunes que se identifica, tales como: indolencia del Estado, apatía de funcionarios/as públicos, maltrato de algunas autoridades, desconocimiento de los procesos y roles de cada entidad, tanto por parte del funcionariado público, cuanto por parte de las familias; tramitología excesiva, gastos económicos y desgaste emocional, lentitud en la investigación de los casos, a veces justicia a favor de los femicidas, impunidad en la justicia, nula o muy poca coordinación entre las entidades implicadas, con excepción de un caso en Gualaceo¹⁶, en donde intervino desde el inicio el CCPD y en el lapso de cuatro meses se concretó el bono.

¹⁵ Los casos de femicidio ocurridos en mayo de 2020, agosto de 2020 y abril de 2021 en Azuay, hasta la fecha (13 de junio de 2023), no se concretan. Múltiples son las justificaciones emitidas por el funcionario responsable del MIES en la Zona 6.

¹⁶ Gualaceo es uno de los 15 cantones de la provincia del Azuay, ubicado en la Cuenca del río Paute, a 40 minutos de la ciudad de Cuenca. Cuenta con Fiscalía especializada, con una oficina del MIES, con un Servicio de Protección Integral (SPI) del MMyDH, además una fundación “Las Marías”, que por medio de convenio con MMyDH brinda apoyo psicológico, social y jurídico a las mujeres víctimas de violencia.

2.5.1. Elementos centrales que limitan la concreción del bono, a partir del trabajo con las familias de las víctimas de femicidio

En este numeral identifico algunos elementos comunes que limitan la concreción del bono en territorio, desde el análisis de las 6 entrevistas aplicadas a las familias de las víctimas de femicidio y cuidadoras de NNA que quedaron en orfandad.

1. Revictimización de sus familias, pues no solo pasan por el dolor de perder a sus seres queridos, por la desolación que les causa mirar a sus NNA en orfandad, sino además son víctimas de la violencia estructural del Estado que se refleja en acciones, omisiones y discursos de sus funcionarios/as, conforme señala Lagarde, dando paso a la impunidad. “Tanto que he andado para que se haga justicia, y nadie me ha informado del bono, por suerte las guaguas están bien, pero es su derecho, voy a ver si el papá gestiona el bono” (entrevista a Edmundo León, 08 de marzo de 2023).
2. Violencia Psicológica y bullying a los NNA en los centros educativos por parte de sus compañeros/as, y los docentes no siempre toman medidas correctivas, los profesionales de los respectivos DECE tampoco intervienen mucho.

Ella era la mejor estudiante, después no podía ingresar al Zoom, y yo menos no podía, bajó mucho las notas. En la actualidad la niña no ha recibido atención psicológica y más bien salió horrorizada de los dos psicólogos que la atendieron y le dijeron puede ir a la casa. En la escuela le dicen “la niña está agresiva porque perdió a su mamá”, mejor ahora vamos a una iglesia cristiana (entrevista a madre de familia responsable del cuidado de su nieta, 3 de marzo de 2023).

3. Estigmatización generalizada, no sólo a los NNA, sino a la familia toda, sobre todo a quienes se ponen al frente del cuidado de los niños/as en orfandad.

En el centro educativo le hicieron *bullying* a mi nietita, los niños le pegaron chicle en la cabeza y le decían: “vos no tienes mamá”. Yo fui y me quedé parada todo el día en la escuela hasta para decirle duro a la profesora y a la directora. Les amenacé con denunciarles en la dirección de educación, desde ahí ya la profesora está pendiente y la niña mejoró sus notas, pero eso así a mí me dicen: “usted donde quiera que va es una peleona”, y cómo no he de pelear si debo cuidar a mi nieta. Yo misma que me iba a morir de la tristeza, me dije un día “hasta cuando voy a seguir sufriendo, debo ponerme bien para ver por los vivos” (entrevista a Ramón Lourdes, 7 de marzo de 2023).

4. El desconocimiento del ejercicio de sus derechos y de las políticas existentes en el tema para acceder conforme corresponde, los lleva a conformarse con las respuestas que les dan en las entidades públicas, y sobre todo a dilatar el tiempo de gestión porque les piden una cantidad de requisitos que les dificulta obtenerlos, sumado los gastos y el tiempo que demandan, cansando a las familias y algunas veces abandonando los casos.
5. Violencia social y cultural, los patrones sociales y culturales del patriarcado presentes en territorio agregan más dolor y violencia a la familia en su comunidad; además se someten a permanente estrés, frente a la posibilidad de que el agresor venga a hacer daño a los hijos/as y a sus familias, peor si aún si éste no ha sido aprehendido.

Aquí todo el mundo comentaba que mi hija ha sido mala madre, que ha dejado a los hijos por irse con el hombre que la mata, que para que no ha denunciado, que era que corra, que era esto, que era que el otro..., cuando ella hace tiempo ha sabido vivir amenazada, recién nos enteramos que ha sido malo. Imagínese aquí ya hasta los hombres han agarrado la frase “verás te voy a hacer lo que le hicieron a la [...] nombrando a mi hija, eso me duele mucho a mi” (entrevista a M. Sacasari, padre de víctima de femicidio, 11 de marzo de 2023).

6. Intervención de los CCPD, es notoria la concreción del bono en menos tiempo cuando interviene el CCPD del cantón, dado que genera espacios y articula a los actores, identificando mecanismos de actuación coordinada, establecen acuerdos de gestión en torno a las competencias de cada entidad, se comprometen desde la acción con tiempos y resultados; así en Gualaceo, el caso de femicidio ocurrió el 29 de mayo de 2022 y para agosto del mismo año la niña ya tenía el bono de 125 dólares.

Aquí es otro MIES, diferente al de Cuenca, me llamaron a reunión y ahí estaban toditos, el CCPD la JCPD, el MIES, la SDH, Las Marías. Ahí dijeron que necesitaban y cómo iban a hacer, hicieron minga, cuando ya tenían todo llegaron a mi casa a hacerme firmar. Las señoritas de la SDH dijeron que tienen convenio con las Marías y por eso exigieron el apoyo Psicológico, el apoyo con la abogada y el apoyo con la trabajadora social para que haga los informes rapidito. Esa abogada me buscaba para hacerme firmar los papeles o pedirme lo que necesitaba y rapidito yo tuve el bono, 125 coge mi nietita, yo uso en su estudio. No tuve ningún problema, yo soy muy agradecida. Había otra señora, María del Carmen Quezada, no sé de qué organización era, pero ella metía mano rapidito, rapidito y bravita, bravita, para que las cosas se hagan bien (entrevista a Ramón Lourdes, 7 de marzo de 2023).

7. Otros miembros de la familia que quedan desprotegidos, si bien el bono se estipula para NNA menores de 18 años, existen casos donde las víctimas de femicidio eran responsables del cuidado de su padre o madre adulta mayor, quienes tampoco gozan de la pensión por adulto mayor, o de la pensión de los mejores años, ello conlleva también a analizar para que las medidas de reparación tomen en cuenta esta situación.
8. Corrobora lo antes señalado M.M.P, quien indica que su madre, víctima de femicidio tenía a su cargo 2 hijos menores de edad y 2 nietos/as. En este caso, la Fundación María Amor, que mantiene convenio con el MMyDH, les apoyó para concretar el bono, lo que les sirve para el estudio.

Mi madre fue víctima de femicidio por su conviviente el 03/11/2020. Dejó en orfandad a dos hijos menores de edad que ahora tienen 14 y 16 años. También se hacía cargo de dos nietos con 1 y 3 años de edad. La JPD me dio la custodia de los niños a mí, por eso ahora no puedo trabajar, cuido a mis dos hermanos y a mis dos hijos. Yo no conocía nada como hacer para tener el bono, desde María Amor me ayudaron y los dos niños están cobrando el bono de 183 USD desde abril del 2022, eso también porque la trabajadora social del MIES fue a ver como vivíamos y se conmovieron al ver que dormíamos en el piso de tierra con todas las guaguas. Ahora los niños están estudiando, pero no tienen atención psicológica, pese a que el niño tiene problemas de aprendizaje, solo pasan pidiendo que vaya el representante (Entrevista a M.M.P hija de víctima de femicidio, 10 de marzo de 2023).

2.6. La sociedad civil y su incidencia política frente a las políticas de atención y reparación a familiares, víctimas de femicidio

La importancia que ha tenido la lucha feminista a nivel mundial para la reivindicación de los derechos humanos de las mujeres ha sido reconocida de forma generalizada. En Latinoamérica y en Ecuador de manera particular los colectivos feministas han incidido con su trabajo, protestas y sobre todo con sus propuestas para contar con marcos normativos, pero también para que estos mejoren o se hagan realidad en la práctica. No basta con contar con una ley, es necesario su concreción y contar con un presupuesto para ello, señalan los colectivos de mujeres a lo largo y ancho del Ecuador. Por ello se integran observatorios ciudadanos para la exigibilidad del cumplimiento de la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

La falta de presupuesto de las Casas de Acogida y la ausencia de una atención integral a las mujeres víctimas de violencia, son algunas de las preocupaciones mencionadas en el informe

de gestión anual del 2021, presentado al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), por parte del Observatorio Ciudadano a la Aplicación, Implementación y Cumplimiento Efectivo de la Ley Orgánica Integral, para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social 2022, párr. 1).

La sociedad civil, sobre todo las familias que han perdido a sus seres queridos por femicidio, se han organizado en la denominada Fundación Red de Familias Víctimas de Femicidio (RED FAVIFE).¹⁷ Su objetivo es incidir ante el Estado para una reparación efectiva, conforme lo señala la ley, además de generar conciencia y responsabilidad en el Estado para prevenir femicidios, para que se haga justicia a tiempo, pero además, para sanar entre las familias que han perdido a sus hijas, hermanas, madres, etc. “El verdadero apoyo psicológico está en las compañeras, en aquellas mujeres que saben y han pasado por las mismas penas y los mismos dolores, poder conversar y apoyarnos entre nosotras es vital” (entrevista a Sonia Salamea, presidenta de la RED FAVIFE, 28 de febrero de 2023).

Así como esta red, muchas otras organizaciones de mujeres en el país que trabajan, aportan, enfrentan e inciden desde su accionar con diferentes programas y proyectos. Tal es el caso de la fundación ALDEA y de otras entidades aliadas que trabajan los mapas de femicidio, la Coalición Nacional de Mujeres, la red nacional de casas de acogida para mujeres víctimas de violencia, el Movimiento de Mujeres, Surkuna, Wambra, CEPAM, el Cabido por las Mujeres de Cuenca, María Amor, Las Marías, entre muchas otras. Sin embargo, todas ellas desde su accionar y compromiso suman estratégicamente para que las políticas a nivel nacional y local, en el tema de prevención y erradicación de la violencia, no queden en letra muerta.

Lo propio ocurre con el tema de la reparación integral a las familias de las víctimas de femicidio. La sociedad civil no solo aportó en 2019 y 2020 para la concreción de los decretos que crean el bono para hijos/as huérfanos por femicidio de su madre, sino que en 2022 aportó al “Proyecto de Ley Orgánica de Contención, Acompañamiento y Reparación Transformadora e Integral a Hijos, Hijas, Padres y Demás Familiares de Víctimas de Femicidio y otras muertes violentas de Mujeres”, el cual ha pasado el primer debate en la Asamblea Nacional¹⁸

¹⁷ Esta fundación se constituye legalmente el 28 de julio del 2022, sin embargo, su accionar data desde años atrás cuando Sonia Salamea, ahora presidenta de la red, pierde a su hija C. P. por femicidio el 28 de marzo del 2017. Su ámbito de acción lo realiza en Cuenca y Azuay, aunque incide también a nivel nacional.

¹⁸ Con fecha 29-09-22, memorando Nro. AN-PR-2022-0519-M, el presidente de la Asamblea Nacional solicita al secretario que esta propuesta de ley, de autoría de Dallyana Marianela Passailaigue Manosalvas, sea difundida por medio del portal web oficial de la Asamblea Nacional y enviado a la Unidad de Técnica Legislativa para la elaboración del informe no vinculante y se remita al Consejo de Administración Legislativa (CAL) para el trámite correspondiente.

y regresa a la Comisión de Garantías Constitucionales para la elaboración del informe para segundo y definitivo debate. Este proyecto de ley tiene como finalidad

que el Estado ecuatoriano aplique todas las medidas que sean necesarias para que las hijas, hijos, madres, padres y demás familiares con vínculos jurídicos o de hecho de las víctimas puedan acceder a la reparación transformadora e integral a través de la aplicación ágil, eficaz, eficiente y oportuna de mecanismos, procedimientos, protocolos, planes, programas y políticas públicas que logren la restitución y de ser el caso, la rectificación y corrección de situaciones de discriminación estructural (*El Universo* 2023a, párr. 3).

Ubicamos en la sociedad civil a mujeres luchadoras que desde su compromiso y convicción accionan, gestionan, acompañan a las familias para la concreción del bono, es el caso de María del Carmen Quezada, quien desde su experiencia nos señala que uno de los nudos críticos es conseguir la patria potestad, “este proceso tarda demasiado en el Consejo de la Judicatura con costo de abogados/as para las familias. Por ello, considero válido la medida administrativa de cuidado temporal de los NNA que emiten las JJCP” (Entrevista a María del Carmen Quezada, 10 de mayo de 2023).

2.6.1. Elementos que identifica la sociedad civil en la compleja concreción del bono

De la información recabada a las organizaciones de mujeres y a activistas en el tema de derechos humanos, se identifican algunas limitantes para la concreción del bono en territorio:

1. La indolencia del Estado y de algunos funcionarios/as frente al dolor que viven las familias, revictimizándolas al pedir información, documentos y en idas y venidas a averiguar qué pasa con su trámite. El funcionario/a público debe ir a territorio apenas se entera del caso a levantar información, a articular conforme para apurar los documentos y evitar que los NNA queden desprotegidos.
2. Tramitología excesiva, los requisitos solicitados son un cuello de botella. Las mujeres que sufren violencia viven huyendo con lo que tienen puestas, por ello, que el familiar vuelva al Oriente de donde salió la víctima a buscar papeles es inaudito, ahí es cuando deben activarse las entidades del sistema y otras como Registro civil, Consejo Nacional Electoral (CNE). Además, no siempre cuentan con la planilla de luz o agua, sobre todo en el área rural, donde muchos hogares carecen de estos servicios.
3. Las víctimas de femicidio por el mismo círculo de la violencia dejan acumular multas o pagos, que deben ser cubiertos cuando se requieren hacer los trámites para el bono.

Las entidades respectivas, deberían exonerarlos de estos gastos, toda vez que es para reparar derechos violentados que el Estado no protegió.

“Mi mamá no tenía certificado de votación ni cédula, porque huíamos de mi padrastro; le daba miedo salir a votar, por eso en dos ocasiones no votó, y cuando le mató, no teníamos como pagar la multa” (entrevista a hija de víctima de femicidio, 10 de marzo de 2023).

4. Un nudo fuerte es la legalización de la tenencia de los NNA, porque como es demorado, apenas la JCPD les emite una medida de cuidado que es provisional, pero requieren la figura de patria potestad, para lo cual los jueces esperan que el caso sea ejecutoriado.
5. Otro nudo se centra en el apoyo psicológico que solo lo direccionan a los NNA en los primeros meses, pero se olvidan del resto de miembros de la familia que ahora deben lidiar con el sufrimiento de los NNA y ayudarles a superar el duelo y luego a poner mucha atención en la adolescencia.

El apoyo Psicológico es una demanda para toda la familia que queda afectada, sin embargo, se recomienda poner mucha atención en el trabajo con NNA, cuyos traumas podrían derivar en trastornos de personalidad. “La atención Psicológica debe ser permanente y con seguimiento, según cada caso y, sobre todo, articulados entre DECE, SPI y Salud, con profesionales especializados, empáticos y responsables, para evitar abandono de terapia (Entrevista a Psicóloga Belén Pacheco, 10 de mayo de 2023).

6. Se vuelve una gran limitante la falta de recursos. Mientras el Estado no provea los recursos suficientes técnicos y económicos para que las entidades puedan operar conforme, con personal capacitado, motivado y comprometido, las leyes pueden mejorar, pero no concretarse en la realidad o hacerlo muy poco.
7. Las medidas de reparación por lo general se centran en la condena y en el cobro de recursos económicos (en papel), y no en acciones integrales, coordinadas y articuladas entre las diferentes carteras de estado, para que se acoplen a cada realidad.

EL mayor nudo está desde el momento en que ocurre el femicidio, si desde el primer momento de intervención el ECU 911 incluyera la mirada de reparación integral creo que cambiaría mucho, porque es ahí donde se omiten los datos de las familias y de los NNA. Ahí es cuando no se notifica del hecho a la entidad competente que es el MIES, ni al Ministerio de la Mujer para que haga acompañamiento cercano a la familia y le explique lo que vienen luego. Mientras el Sistema de Justicia mantenga esa mirada

caduca y obtusa de la Reparación Integral, meramente legalista y no desde la generación de condiciones que mejore la vida de los NNA luego de un hecho violento, se suma otro gran nudo y es que no existen sanciones para los funcionarios/as que burocratizan los trámites respectivos (entrevista a Geraldine Guerra, presidenta de la Fundación ALDEA, 8 de junio de 2023).

- 8.** Mirada caduca y obtusa del sistema de justicia respecto a la reparación integral, con fiscales que no motivan para sentencias realmente reparadoras, con una mirada muy legalista y poco apegada a la realidad de todas las variables que implica una reparación integral:

la reparación integral quiere decir generar condiciones favorables para aportar a reconstruir el proyecto de vida de los NNA que fue conculcado por efecto del femi(ni)cidio, eso quiere decir que el bono es una medida, pero no es la única, ni salva todo, porque no incluye la mirada de reparación integral (entrevista a Geraldine Guerra, presidenta de la Fundación ALDEA, 8 de junio de 2023).

Conclusiones

Las recomendaciones aquí presentadas constituyen aportes para mejorar en territorio la compleja implementación del bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora. Éstas se basan en los nudos que esta investigación identificó con las instituciones vinculadas al tema, con las familias víctimas de femi(ni)cidio en el Azuay y con las organizaciones de mujeres que acompañan los casos.

- El Decreto Ejecutivo 370/2022 señala a tres entidades como responsables de esta política pública, MIES para operar, SDH (ahora Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos) y Ministerio de Salud para coordinar y apoyar; sin embargo, son muchas más las entidades que tienen responsabilidad en la concreción del bono. Entre ellas: Fiscalía, Consejo de la Judicatura y Juzgados especializados o multicompetentes –según el caso–, Ministerio del Interior con la Policía Nacional, la DINASED, Tenencias políticas, Consejos y Juntas Cantonales de Protección de Derechos y Registro Civil. Por ello, se recomienda que desde la entidad rectora (MIES) articule espacios y acciones con todas estas entidades, y con otras dependiendo el caso, sin esperar pacientemente que la información les sea remitida desde las otras entidades; ello implica acuerdos internos, identificación de mecanismos y responsables para el pase de la información.
- Superar la débil coordinación y articular acciones en el marco de las competencias de cada entidad involucrada, más allá de las que señala el mencionado decreto, así se evitaría dilación de tiempos y revictimización a las familias.
- Trabajar un manual de procedimientos que se corresponda al decreto ejecutivo 370, no sólo desde el MIES, sino con el aporte de todas las entidades vinculadas a este proceso, en donde no sólo señale los pasos a seguir para la emisión del bono, sino que contemple variables, indicadores y tiempos de cumplimiento para el accionar de cada entidad ubicando los puntos de articulación entre una y otra; sin dejar de lado una parte conceptual, concreta y enmarcada en el tema de la protección y de la reparación integral, para que todas las entidades y funcionarios/as actúen bajo un mismo entendido común.
- Garantizar la celeridad y evitar la revictimización a las familias y a los NNA, accionando con convicción y evitando que la violencia estructural profundice su dolor y angustia. Esta recomendación no sólo va para las entidades antes mencionadas, sino también para los y las profesionales del Derecho que patrocinan el caso, actuando desde el humanismo y sentido común del dolor de la familia, y no sólo desde el cobro monetario.

- En el caso de la Fiscalía agilizar el debido proceso y apenas puesta la denuncia y abierto el expediente comunicar a la entidad respectiva MIES, para que sus técnicos/as especializados, recaben los requisitos que se exigen para la gestión del bono. Es preferible que esta comunicación se lo realice a la autoridad en territorio, sea zonal, provincial o distrital dependiendo el caso, para evitar demoras en la gestión.
- Desde el Consejo de la Judicatura, es necesario priorizar las agendas de jueces y juezas, toda vez que, en casos de femi(ni)cidios, donde existen NNA debe haber prioridad absoluta, por la urgencia de dictar medidas de reparación integral acopladas a cada caso. Ello implica que el bono (transferencia monetaria) no es suficiente, pues, se requiere una reparación integral que toma en cuenta la realidad del hogar que acoge a los NNA, en tanto trabajo de la cuidador/a, gastos de educación, demanda de refuerzos educativos, salud de todos los miembros de la familia, apoyo profesional psicológico, apoyo legal y social para todos los familiares que son las víctimas indirectas.
- Las acciones que desarrollen todas las entidades involucradas en torno al ejercicio de los derechos, de la protección y reparación integral, deben sobrepasar el discurso, pues se trata de activarse y agenciar los casos, dirigirse a territorio, generar espacios con los actores respectivos para encontrar salidas conjuntas. Es también activar a los CCPD en sus respectivos territorios. Implica entonces, considerar variables en términos de protección integral.
- La tarea central radica en identificar el caso, levantar información completa desde el primer momento y actuar de acuerdo con cada realidad, ojalá y en el marco de un manual de procedimientos o protocolo interinstitucional.
- Es urgente contar con un sistema informático directo en línea para ingreso de datos desde todas las entidades involucradas, iniciando la primera información de campo que recoge el o la policía, junto a la información especializada que luego recoge DINASED, misma, que puede tener acceso Fiscalía para analizar el caso y corroborar con la denuncia que los familiares pusieran. El MIES y MMyDH deben ingresar a este sistema en línea y recoger la información válida para cada uno en el marco de sus competencias. Claro está que la primera entidad en registrar los datos, que siempre es la policía, debe recoger información, no sólo del hecho, de la víctima y del agresor, sino también debe registrar la existencia de niños, niñas o adolescentes (número, nombres y apellidos, edad, sexo). Por lo tanto, el MIES tendrá acceso a los datos de su exclusiva competencia para que continúe

el proceso y será la entidad que mediante oficio solicite a educación certificados de estudios. En tal sentido, resulta primordial el uso de dispositivos para levantar la información desde el primer eslabón de la cadena, independientemente de que en la zona exista o no internet, pues al llegar a los lugares con cobertura, esta información se emite de forma automática.

- La justicia y, por ende, jueces y juezas que apuestan por la reparación integral de derechos de los hijos e hijas de las víctimas de femi(ni)cidio están llamados a identificar mecanismos internos para agilizar los procesos, priorizando estos casos y emitiendo medidas de reparación en función de cada realidad. Para eso, en estas mesas de trabajo que han entablado MIES, MMyDH, Justicia y Fiscalía es preciso que se identifique a la entidad que va a levantar la información respectiva. Además, se alienta así al Consejo de la Judicatura a completar su plataforma con datos relacionados a NNA que quedan en orfandad.
- Es necesario que el tribunal de Jueces pase de dictar medidas centradas exclusivamente en condena y pago monetario a emitir medidas de reparación integral, basadas en las necesidades que presentan las familias de las víctimas desde la mirada interseccional y considerando las necesidades de los miembros del núcleo familiar al que se integrarán los NNA. Cito un ejemplo con base en uno de los casos analizados: existía una abuela con sordera, un tío alcohólico, un abuelo sin trabajo, tenía terrenos, pero sin recursos para la semilla y las herramientas; dos de los tres niños estaban desmotivados en la educación y dos de ellos con desnutrición. Las medidas de reparación no tomaban en cuenta esta realidad, pese a que ya tienen el bono, pero el resto de necesidades no están siendo atendidas por el Estado. De ahí la importancia de formar y capacitar al personal judicial, además de contar con recursos necesarios y con mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas dictadas.
- Apoyarse en el accionar de otras entidades como las JCPD que dictan medidas administrativas de protección inmediata respecto al cuidado de los NNA hasta que los jueces determinen el caso y dicten las medidas de reparación integral acorde a la realidad y necesidad de cada familia.
- La actuación articulada de todas las entidades es vital. Se recomienda al CNIG capacitar, orientar y fortalecer a los CCPD respecto al tema, cuyo accionar oportuno en territorio generando espacios, articulando actores, definiendo acciones y compromisos,

conlleve a disminuir el tiempo de gestión del bono y a identificar las necesidades para que las diferentes carteras de Estado atiendan conforme el caso. Además, el CNIG debe sumarse y motivar a la entidad rectora MIES y otras a trabajar un protocolo interinstitucional de actuación conjunta con competencias establecidas, con tiempos y herramientas para el accionar de cada entidad, lo señalado para por al menos dos aspectos fundamentales:

a) que el funcionariado público, fiscales y jueces conozcan, se sensibilicen e interpreten la política del bono, desde el principio de protección y reparación de derechos. Mientras no tengamos claro que el funcionario público (cualquiera sea el cargo o la responsabilidad) representa al Estado, y que, como tal, está en la obligación de reparar los derechos violentados; el accionar seguirá siendo a discreción. Ello implica entonces conocer la realidad social, económica y emocional de la familia, para responder de manera integral. Que las medidas no solo sean redactadas y archivadas, sino que deben tener actor, tiempo, espacio, mecanismos y temporalidad de informes, sanciones al incumplimiento.

b) deponer intereses y protagonismos respecto a las herramientas internas para consensuar una generalizada, concreta, ágil que permita que cada actor conozca la información que debe levantar, a quién debe pasarla y en cuánto tiempo. Este protocolo debe marcar los pasos relacionados con la información que levanta la primera persona (funcionaria pública), que identifica el hecho, que casi siempre es policía; esta no solo debe dar cuenta de la víctima y el victimario, sino de los hijos/as que quedan en orfandad: nombres completos, edad, sexo, etc. Resulta crucial el tiempo que esta información es procesada y enviada a Fiscalía, MIES, MMyDH, Salud, para que cada entidad ejecute lo que le compete.

- La capacitación al funcionariado público debe ser permanente, por el alto grado de rotación laboral que tienen las entidades. Asimismo, deben realizarse evaluaciones que midan la proactividad de sus funcionarios en estos casos, para jueces y fiscales también.
- La capacitación y sensibilización debe desarrollarse también en las comunidades en donde ocurre el hecho para invitarles a no revictimizar ni estigmatizar, sino a entender la violencia de género y el femi(ni)cidio como un problema social y cultural, y no como tema individual.

- El Estado debe destinar recursos técnicos especializados para el apoyo Psicológico desde el ámbito de la salud, entidad que cuenta con personal reducido, imposibilitándose dar acompañamiento psicológico permanente, es urgente pasar de la contención al apoyo psicológico y terapéutico de manera permanente.
- Como se demostró en este estudio, las familias además de sufrir la pérdida de su ser querido con la violencia directa que termina en femicidio, sufren la violencia estructural representada en maltratos, apatía, información inadecuada, etc. Por ello, se recomienda que el proceso sea observado desde los CCPD y se exija buen trato, información adecuada y oportuna a las familias, pero además que los CCPD articulen a los actores en territorio para facilitar los procesos y evitar la “espera para que la información sea traída por las familias”.
- La violencia estructural se manifiesta también en la falta de servicios y atención a las víctimas indirectas de femi(ni)cidio como expresión de la misma impunidad del Estado que facilita las condiciones para el continuum de la violencia feminicida y de impunidad. El Estado debe priorizar recursos económicos, materiales y humanos, y articular el trabajo con los GADs, ONGs y fundaciones que en territorio prestan este tipo de servicios.
- La desconcentración de las funciones ministeriales no garantiza que el bono se concrete, pues la documentación a pasarse de territorio donde ocurre el hecho de femicidio, a la zona, de la zona a planta central, demora, se traspapela. Lo aconsejable es agilizar los procesos con sistemas de información en línea, cuidando la pertinencia y circulación de la misma.
- El sistema de justicia, a nombre del debido proceso, de la carga procesal dilata el tiempo para emitir una sentencia, lo que implica la necesidad de reglamentos que defina conceptos y pasos de la reparación integral, cuyos fiscales puedan motivar de manera adecuada para la toma de decisiones que hará el tribunal de jueces.
- En base a la realidad de cada caso y a la edad de cada uno de los hijos que quedan en orfandad se activarían otras entidades del Sistema. Los NNA requieren continuar sus estudios y es imprescindible el apoyo con becas, aun siendo gratuita la educación, los NNA requieren libros, cuadernos, transporte, alimentación, entre otros. La SENESCYT está llamada a aplicar acciones afirmativas para que los jóvenes que perdieron su madre accedan a educación superior.

- Resulta de vital importancia la voluntad y decisión política de las autoridades vinculadas al tema desde las diversas carteras de Estado para agenciar cambios que permitan la efectividad de la política pública y la reparación integral de los derechos violentados, en tanto sus acciones y omisiones les hace responsable de tal problemática.
- En territorio rural, en donde no operan todas las entidades se recomienda a las familias, apoyarse en el CCPD de su cantón, el cual tiene como responsabilidad generar espacios de articulación de actores para garantizar el ejercicio de derechos de su población con énfasis en los grupos de atención prioritaria.
- Evitar que los NNA acudan a espacios y/o amistades en donde la conversación y emisión de opiniones generen revictimización. Fortalecer el diálogo y la confianza para que los NNA cuenten lo que están viviendo en sus centros educativos y de manera inmediata puedan acudir a hablar con sus directivos y demandar acciones que protejan su integridad física y sobre todo emocional.
- La academia con sus consultorios jurídicos debería brindar el apoyo respectivo patrocinando lo casos y evitando el gasto a las respectivas familias. También desde su proactividad generarían articulaciones con los CCPD y MIES para llegar a las familias que demandan este apoyo, caracterizado siempre en la formación del derecho penalista.
- Las organizaciones de mujeres, son clave en la incidencia política, pero también en la incidencia mediática, recurso que ha contribuido para acelerar los casos y que es un mecanismo válido a seguirlo utilizando en apoyo a las familias víctimas de femi(ni)cidio.
- Por último, aliento a las organizaciones de mujeres a continuar su lucha y proponer que el Estado ecuatoriano reconozca y asuma el término feminicidio en su marco jurídico, pues a decir de Lagarde, tiene responsabilidad y sus acciones u omisiones contribuyen a la impunidad y al continuum de violencia contra las mujeres, cuyas cifras hoy en día son alarmantes¹⁹.

¹⁹ En el 2022 registraron 332 femi(ni)cidios, y en lo que va del año (septiembre del 2023) se registran 222 feminicidios, según informe de ALDEA.

Referencias

- Aguilar Astorga, Carlos, y Marco Lima Facio. 2009. “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Acceso el 2 de mayo de 2023. <https://lc.cx/7eWju2>
- Alemán, Brenda, y Álvaro Montoya. 2021. “10 municipios aprueban beneficios para huérfanos de femicidio, 7 incluyen bono”. *Guardiana*, 27 de octubre. <https://lc.cx/JkDKhM>
- ALDEA (Asociación Latinoamericana de Desarrollo Alternativo). 2022. *Femicidios en Ecuador: realidades ocultas, datos olvidados e invisibilizados*. Quito: ALDEA.
- 2023. “Mapas y cartografía social del Ecuador”. Acceso el 20 de enero de 2023. <https://lc.cx/3T2L06>
- Arroyo, Roxana, y Lola Valladares. 2009. “Derechos humanos y violencia sexual contra las mujeres”. En *El género en el derecho. Ensayos críticos*, compilado por Ramiro Ávila, Judith Salgado y Lola Valladares, 397-464. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Chajter, Silvia. 2005. “Prólogo”. En *Femicidios e impunidad*, editado por Silvia Chejter, 4-5. Buenos Aires: Cecym.
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México). 2021. *La reparación del daño para víctimas indirectas en el delito de femicidio*. Ciudad de México: Programa de Asuntos de la Mujer y de la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
- CNN. 2020. “Las penas más severas para el femicidio en los países de América Latina”, 13 de febrero. <https://lc.cx/5FGamC>
- CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe). 2023. “Base de datos y publicaciones estadísticas”. Acceso el 6 de enero de 2023. <https://lc.cx/FP9Fc6>
- CPCCS (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social). 2022. “Observatorio que vigila el cumplimiento de la Ley para prevenir la violencia contra las mujeres presenta su informe”, 19 de mayo. <https://lc.cx/-TiKiV>
- Código Orgánico Integral Penal. 2014. Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero. <https://lc.cx/bTuwYM>
- Congreso Nacional. 2019. “Aprueban con modificaciones proyecto que indemniza a menores huérfanos por casos de femicidio”, 22 de mayo. https://lc.cx/5cB_3S
- Consejo de la Judicatura. 2023a. “Estado del proceso de femicidios y muertes violentas”. Acceso el 30 de enero de 2023. <https://lc.cx/L7xH2x>
- Consejo de la Judicatura. 2023b. “Herramienta dinámica de visualización de datos de femicidio y muertes violentas contra mujeres en Ecuador”. Acceso el 19 de febrero de 2023. <https://lc.cx/-2yUuK>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre. <https://lc.cx/ZHWGGo>
- Crenshaw, Kimberlé. 2012. “Cartografiando los márgenes: interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color”. En *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*, coordinado por Raquel Platero, 87-122. Barcelona: Bellaterra.

- Decreto Ejecutivo 696/2019. Créese el bono para niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por femicidio, para contribuir a la reparación y reconstrucción de sus vidas en el ámbito familiar y social, garantizando el ejercicio de sus derechos. Quito, 8 de marzo. <https://lc.cx/MMHHZy>
- Decreto Ejecutivo 1186/2020. Reformar el Decreto Ejecutivo 696 de 8 de marzo de 2019, publicado en el Registro Oficial Suplemento 465, de 10 de abril de 2019, con el que se coreó el bono para niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por femicidio, en los siguientes términos. Quito, 10 de noviembre. <https://lc.cx/TYxfDm>
- Decreto Ejecutivo 370/2022. Créese el bono para niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad por muerte violenta de su madre o progenitora. Registro Oficial Segundo Suplemento 27, 23 de marzo. <https://lc.cx/qzM6zr>
- Deuz, Alicia, y Diana González. 2018. “Análisis de legislación sobre femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe e insumos para una ley modelo”. <https://lc.cx/rNejTT>
- El Universo*. 2019. “Gobierno inicia entrega de bonos a huérfanos por femicidio”, 27 de agosto. https://lc.cx/Z_bUfG
- 2023a. “Asamblea Nacional da luz verde a ley de contención y reparación para la familia de las mujeres víctimas de femicidio”, 24 de marzo. <https://lc.cx/NUAqE8>
- 2023b. “En abril habrá nuevo protocolo para entrega de bonos a niños en orfandad por femicidio”, 28 de enero. <https://lc.cx/blZqOy>
- Espinar Ruiz, Eva, y Miguel Ángel Mateo. 2007. “Violencia de género: reflexiones conceptuales, derivaciones prácticas”. *Papers* 86: 189-201. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v86n0.817>
- Facio, Alda. 2021. “La evolución de los derechos humanos de las mujeres en las Naciones Unidas”. <https://lc.cx/Lom3uW>
- Fontenla, Marta. 2005. “Femicidios en Mar del Plata”. En *Femicidios e impunidad*, editado por Silvia Chejter, 35-48. Buenos Aires: Cecym.
- García Prince, Evangelina. 2008. “*Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?*”. San Salvador: PNUD.
- Galtung, Johan. 1990. “La violencia: cultural, estructural y directa”. *Cuadernos de Estrategia* 183: 147-168. <https://lc.cx/p8Qbkn>
- Guerra, Geraldina. 2022. “Ecuador, sin contabilidad de los huérfanos por femicidio”. *Expreso*, 24 de julio. <https://lc.cx/TJooVt>
- Heise, L. 1997. “La violencia contra la mujer. Organización global para el cambio”. En *Violencia doméstica: la mujer golpeada y la familia*, editado por Jeffrey L. Edleson y Zvi C. Eisikovits, 19-58. Barcelona: Ediciones Granica.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2019. “Encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres (ENVIGMU)”. Acceso el 10 de enero de 2023. <https://lc.cx/n-ATC0>
- La Parra, Daniel, y José María Tortosa. 2003. “Violencia estructural: una ilustración del concepto”. *Documentación Social* 131: 57-72. <https://lc.cx/rW6z2B>
- Lagarde, Marcela. 2005. “El feminicidio, delito contra la humanidad”. En *Femicidio, justicia y derecho*, 151-164. Ciudad de México: Comisión Especial para conocer y dar

- seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y a la procuración de justicia. <https://lc.cx/-s30uF>
- 2008. “Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres”. En *Retos teóricos y nuevas prácticas*, coordinado por Margarte Bullén y Carmen Diez Mintegui, 209-239. Ciudad de México: UNAM.
- Landaburo Sánchez, Liosday. 2015. “El Estado tiene poder para evitar el femicidio. Entrevista a Ana Carcedo Cabañas”. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad* 17: 125-131. <https://doi.org/10.17141/urvio.17.2015.2012>
- Laura, Mariela. 2022. “Los huérfanos por femicidio son las víctimas que el Estado revictimiza y abandona”. *La Brava*, 23 de noviembre. <https://lc.cx/E8pjJU>
- Ley 0/2018. Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia en contra de las Mujeres. Registro Oficial Suplemento 175, 5 de febrero. <https://lc.cx/Oin4eN>
- Medellín Urquiaga, María, Zamir Fajardo, Sandra Serrano, Rosana Ramírez, Héctor Rosales, Milay Burgos, Daniel Vásquez y Fernando Flores. 2011. “Fundamentos teóricos de los derechos humanos”. Comisión de derechos humanos del distrito federal, México.
- MESECVI (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará). 2008. “Declaración sobre el femicidio”. Acceso el 5 de abril de 2023. <https://lc.cx/MKMpKD>
- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social). 2020. “MIES entrega los primeros bonos por femicidio”. Acceso el 20 de mayo de 2023. <https://lc.cx/JDGHjn>
- Mundo Sur. 2020. “Femicidios en América Latina en contextos de pandemia”. <https://lc.cx/Town-W>
- 2023a. “Femicidios bajo la lupa”. Acceso el 20 de abril de 2023. <https://lc.cx/db3ObI>
- 2023b. “Lo que los Estados nos deben”. Acceso el 20 de abril de 2023. <https://lc.cx/E42Jdy>
- Nikken, Pedro. 1994. “El concepto de derechos humanos”. En *Estudios básicos de derechos humanos*, compilado por Rodolfo Cerdas y Rafael Nieto, 15-38. San José: IIDH. <https://lc.cx/AqGouX>
- ONU Mujeres. 2021. “Midiendo la pandemia de sombra: la violencia contra las mujeres durante el covid-19”. <https://lc.cx/vyKG4K>
- 2023. “Preguntas frecuentes: tipos de violencia contra las mujeres”. Acceso el 15 de febrero de 2023. <https://lc.cx/J82Hw6>
- Padilla, Carolina. 2018. “Los 30 derechos fundamentales de la declaración universal de los derechos humanos”. *Carácter Urbano*. Acceso el 12 de febrero de 2023. <https://lc.cx/QextE3>
- Roth Deubel, André. 2002. *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Russell, Diana. 2005. “Definición de femicidio y conceptos relacionados”. En *Femicidio, justicia y derecho*, editado por Marcela Lagarde, 135- 150. México: Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y a la procuración de justicia.
- Radford, Jill y Diana Russell. 1992. “Femicide, the politics of woman killing”. Twayne Publishers, Nueva York.

- Saccomano, Celeste. 2017. “El feminicidio en América Latina: ¿vacío legal o déficit del Estado de derecho?”. *CIDOB d’Afers Internacionals* 17: 51-78.
<https://doi.org/10.24241/rcai.2017.117.3.51>
- Sagot, Monserrat. 2017. “¿Un mundo sin femicidios? Las propuestas del feminismo para erradicar la violencia contra las mujeres”. <https://lc.cx/odkejt>
- Sánchez, Emilia. 2022. “Ecuador, sin contabilidad de los huérfanos por femicidio”. *Expreso*, 24 de julio. <https://lc.cx/zSsQxz>
- Villamediana, Virginia. 2014. “Representaciones del cuidado infantil como problema de políticas públicas en el Estado ecuatoriano: ambivalencias y cambios potenciales”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 50: 97-110.
<https://doi.org/10.17141/iconos.50.2014.1431>

Entrevistas

- Entrevista a directora de protección social del MIES, 4 de septiembre de 2022.
- Entrevista a M Sacasari, padre de víctima de femicidio, 11 de marzo de 2023.
- Entrevista a Francisco Carrión, director de protección especial del MIES, 16 de febrero de 2023.
- Entrevista a abuela cuidadora de niños/as, 20 de febrero de 2023.
- Entrevista a director del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del MMyDH, 14 de febrero de 2023.
- Entrevista a líder del Sistema de Protección Integral del MMyDH, 14 de febrero de 2023.
- Entrevista a responsable de la promoción de salud en la Zona 6, 14 de marzo de 2023.
- Entrevista a Leonardo Amoroso, fiscal provincial del Azuay, 28 de febrero de 2023.
- Entrevista a fiscal de la unidad I de género y familia, 13 de marzo de 2023.
- Entrevista a fiscal de la unidad II de género y familia, 10 de marzo de 2023.
- Entrevista a fiscal de la unidad III de género y familia, 10 de marzo de 2023.
- Entrevista a fiscal de la unidad IX de género y familia, 10 de marzo de 2023.
- Entrevista a funcionario de la Zona 6 del MIES, 15 de febrero de 2023.
- Entrevista a directora provincial del Consejo de la Judicatura, 28 de febrero de 2023.
- Entrevista a Carlos Jerves, juez del Consejo de la Judicatura, 24 de marzo de 2023.
- Entrevista a secretaria nacional del CNIG, 1 de febrero de 2023.
- Entrevista a madre de familia responsable del cuidado de su nieta, 3 de marzo de 2023.
- Entrevista a Edmundo León, padre de víctima de femicidio, 8 de marzo de 2023
- Entrevista a Ramón Lourdes, madre de víctima de femicidio, 7 de marzo de 2023.
- Entrevista a M.M.P. hija de víctima de femicidio, 10 de marzo de 2023.
- Entrevista a Sonia Salamea, presidenta de la RED FAVIFE, 28 de febrero de 2023.
- Entrevista a María del Carmen Quezada, activista de Derechos Humanos, 10 de mayo de 2023.
- Entrevista a Geraldine Guerra, presidenta de la Fundación ALDEA, 08 de junio de 2023.
- Entrevista a Belén Pacheco, Psicóloga, activista de Derechos Humanos.