

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

Estudio de la Ordenanza de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género en el cantón  
Loja: entre el camino y el hecho

Silvia Raquel Veintimilla Quezada

Asesora: Virginia Villamediana

Lector: Jesús David Salas Betin

Quito, enero de 2024

## **Dedicatoria**

Este trabajo lo dedico a mi hijo Julián Ignacio, la fuerza inagotable de amor y energía que me inspiró desde el primer minuto que supe que me acompañaría en esta vida. A mi esposo Ramiro Palacios por su apoyo y compañía e indudablemente a mi madre Silvia Quezada y mi padre Luis Emilio Veintimilla por su motivación, su amor incondicional y ejemplo de constancia y disciplina.

Durante esta especialidad tuve la oportunidad de conocer mujeres maravillosas que me recordaron la magia de lo que significa ser mujer y el milagro de poder ejercer una maternidad deseada, quizá llena de miedos, pero guiada con una gran luz de esperanza que representa el sostén sororo de una tribu de mujeres que motivan, a quienes también dedico este trabajo.

En esta especialidad no solo aprendí sobre un contenido académico en específico, sino que también se agudizó mi necesidad de cuestionar nuestro rol en este mundo ¿Dónde empezar a cambiar? ¿Por qué seguir teniendo esperanzas de una vida mejor? ¿Hay algo que podamos hacer que sea lo suficientemente significativo para disminuir la brecha de la injusticia? ¿Somos capaces de erradicar la violencia? Todas esas preguntas me obligan a empezar a responderlas casa adentro, con una extraordinaria dosis de amor propio, para entonces sí convertirme en el instrumento idóneo y activo de cambios trascendentales que empiezan en el hogar y, por lo tanto, generan continuidad hacia la sociedad. Por lo que, este trabajo lo dedico también a las valientes personas que se han hecho las preguntas adecuadas para motivarse a salir con decisión a cambiar el mundo a través de su palabra y su acción. Yo soy el resultado de ellas y espero también ser inspiración para las siguientes generaciones.

Finalmente, a los millones de mujeres que habitan nuestro país, quienes, a pesar de toda predicción dentro de un sistema patriarcal y el olvido estatal, siguen levantándose día a día para construir una vida que las acerque más a aquella que todas las personas nos merecemos, en armonía y respeto.

## **Agradecimientos**

Agradezco de forma especial a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Ecuador por brindar la posibilidad de acceder a un contenido académico relevante y con un equipo docente a la altura de cada materia, quienes supieron guiarnos en este camino de conocimiento con absoluta pasión y entrega en cada clase.

A mi directora de tesina, Virginia Villamediana, por su guía, paciencia, dirección e inspiración durante el proceso de ejecución de este trabajo, a fin de garantizar un aporte académico significativo al amplio mundo del género y las políticas públicas.

## Índice de contenidos

<b>Agradecimientos</b> .....	<b>3</b>
<b>Resumen</b> .....	<b>7</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>8</b>
Pregunta de investigación .....	10
Objetivos.....	11
Metodología.....	11
<b>Capítulo 1. Marco contextual</b> .....	<b>13</b>
1.1. Historia de las políticas públicas de género en Ecuador: mujeres vs enfoque de género .....	13
1.2. Plan cantonal de prevención y erradicación de violencia contra la mujer.....	24
1.3. Breve recorrido por las políticas públicas sobre prevención y erradicación de violencia de género.....	28
1.3.1. Plan Nacional de Prevención y Erradicación de Violencia de Género .....	32
1.3.2. Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en el Cantón Loja ..	42
<b>Capítulo 2. Marco conceptual</b> .....	<b>52</b>
2.1. La violencia simbólica, cultural y estructural.....	52
2.2. La mujer como sujeta de derechos y el papel de la CEDAW en los avances normativos nacionales .....	54
2.3. Para reflexionar sobre las políticas públicas.....	56
<b>Capítulo 3. Análisis de los resultados</b> .....	<b>59</b>
3.1. Los datos recogidos en el trabajo de campo en discusión con el marco teórico .....	59
3.1.1. Karina González: concejala del cantón Loja, período 2019-2023 .....	59
3.1.2. Marcella da Fonte: directora de proyectos de vinculación académica con perspectiva de género.....	61
3.1.3. Patricia Gutiérrez: abogada de la Defensoría del Pueblo de Loja .....	63
3.1.4. Karina del Cisne Ponce Silva: presidenta de la Asociación de Mujeres por la Equidad de Género y la Autonomía.....	65
3.2. Análisis general comparativo .....	67
<b>Conclusiones</b> .....	<b>69</b>
Recomendaciones .....	70
<b>Referencias</b> .....	<b>73</b>

## Índice de ilustraciones

### Figuras

Figura 1.1. Modelo de gestión para el seguimiento ya la evaluación.....	42
Figura 1.2. Estadísticas de violencia, provincia de Loja .....	45
Figura 1.3. Ruta de atención urbana.....	48
Figura 1.4. Ruta de atención rural .....	49

### Tablas

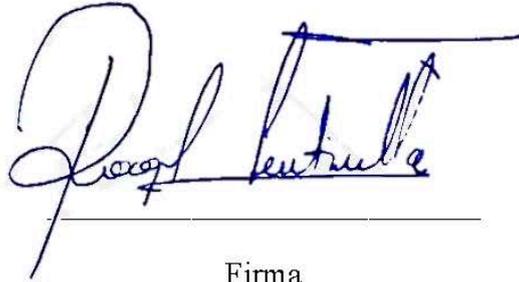
Tabla 1.1. Revisión contextual .....	14
--------------------------------------	----

### **Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesina**

Yo, Silvia Raquel Veintimilla Quezada, autora de la tesina titulada “Estudio de la Ordenanza de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género en el cantón Loja: entre el camino y el hecho”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialista 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, enero de 2024.



Firma

Silvia Raquel Veintimilla Quezada

## **Resumen**

Las políticas públicas representan el instrumento, hasta ahora más idóneo, implementado por el Estado para garantizar que las necesidades ciudadanas, que se han convertido en una problemática social y que dificultan el cumplimiento de los proyectos de vida, sean atendidas a través de una planificación programada e institucionalizada. La idea principal de su existencia radica en la necesidad de reconocer en primer lugar qué es una problemática y por qué se identifica como tal, incluirla en la agenda de atención pública y determinar qué instrumentos existen para resolverla. Para ello es indispensable un marco de objetivos, medidas acordes al contexto y la población implicada y evaluación posimplementación con el fin de medir su efectividad.

En este sentido en el Ecuador la violencia de género no fue reconocida como una problemática de índole pública sino hasta 1995 cuando oficialmente se implementó la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia como resultado de un intenso trabajo coordinado con la sociedad civil. Sin embargo, 28 años más tarde, la violencia contra la mujer y la familia no ha disminuido ni se ha erradicado a pesar de haberse declarado política pública desde el año 2007, sumado a un gran número de normativa nacional que se ha creado e internacional que se ha ratificado con la intención de prevenirla y sancionarla a fin de disuadir su reproducción.

En particular en el cantón Loja, en el año 2021 se crea la Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género, con la intención de territorializar la política pública y ofrecer iniciativas prácticas e innovadoras que permitan un trabajo realista entre el gobierno seccional y la ciudadanía para disminuir los índices de violencia de género. El presente trabajo se intenta recopilar el histórico esfuerzo nacional que se ha hecho en torno a la creación de políticas públicas sobre violencia de género para aterrizar en dicha Ordenanza cantonal. Las interrogantes que se plantean: ¿Es suficiente? ¿Por qué esta funcionaría en relación con las que ya existen o las que se han creado años atrás? ¿Cuáles son los factores que influyen en la falencia de otras políticas públicas que se deberían evitar esta para que funcionen bien?

Al respecto, los resultados mostraron la influencia de importantes tomas de decisiones administrativas irrelevantes, insuficientes e inaplicables que imposibilitaron el cumplimiento de su objetivo. A ello se suma la inobservancia de la normativa ya existente y la falta de compromiso institucional y social para su implementación debido a la influencia de determinantes paradigmas y estereotipos en relación con el género, los roles y la percepción social de la violencia.

## Introducción

La violencia es el punto central del presente trabajo, aunque su conceptualización no posea unanimidad y para ello se requiera entenderlo a la luz de las circunstancias en las que se desarrolla. La ambigüedad sobre lo que se determina como violencia es la que ha generado debates sobre la existencia de una sola o varios tipos, para entonces determinar la metodología que permitiera explicarla(s), planteándose inclusive si puede cuantificarse y qué significa esa información para la sociedad y el Estado a la hora de tomar decisiones.

Jean-Marie Domenach realiza un importante aporte al respecto al establecer que “llamaría violencia al uso de una fuerza abierta o escondida, con el fin de obtener de un individuo o un grupo eso que ellos no quieren consentir libremente” (citado en Martínez Pacheco 2016, 9). Tal aporte posiciona a los actores y sujetos intervinientes en una relación violenta, donde uno de ellos ejerce la acción violenta y el otro es quien la recibe. Aunque sea mucho más fácil identificarla durante su versión abierta (o directa), en su modalidad encubierta nos recuerda que “la violencia ni se crea ni se destruye, solamente se transforma” (Tortosa 2003, 133), por lo que una vez identificada puede ser detectada y prevenida. De hecho, la violencia directa, la violencia estructural, la violencia simbólica y la violencia cultural están tan íntimamente relacionadas que se requieren herramientas puntuales que descloquen la naturalización social e individual de las conductas que las validan, trabajo titánico en el que el uso de las gafas violetas<sup>1</sup> es indispensable para exponer la “realidad” del *statu quo*.

En este contexto, la mujer ha jugado históricamente un papel, aunque fundamental y siempre secundario, que ha obligado a reflexionar sobre la subjetividad de ser mujer y las consecuentes conductas estructurales y simbólicas que de ello se deriva. Sobre las mujeres, nos dice Guillaumin (1992, 19), son un bien común en quienes se representa de forma casi “evidente” las expresiones cotidianas y violentas de la materialidad de la apropiación por parte de la clase de los hombres. Ellas son propiedad. La dominación masculina se convierte, por tanto, en una de las variables sobre las que es necesario estudiar las relaciones de poder, que “muestran que determinado tipo de privilegio masculino emerge *de facto* a partir de ciertas construcciones relativamente funcionales” (Ortner 2006, 15). En palabras de Simone de Beauvoir (1949, 36) la humanidad es masculina y el hombre define a la mujer, no en sí, sino en relación con él; la mujer no tiene la consideración de un ser autónomo.

---

<sup>1</sup> Gemma Lienas en su libro *El diario violeta de Carlota* (2010) usa por primera vez la frase.

Tras haberse conseguido importantes conquistas normativas sobre la positivización de los derechos humanos de las mujeres, a inicios del siglo XX, 189 países miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) desarrollaron ocho objetivos del milenio proyectados a cumplirse hasta el 2015 y que actualmente, sobre la base de su evaluación se han transformado en diecisiete objetivos de desarrollo sostenible a cumplirse en el año 2030. Como objetivo primordial está promover la igualdad de género.

Este tipo de acciones políticas obliga a los Estados no solo a construir normas acordes a la ratificada en materia de protección y garantía de los derechos humanos, sino también a desarrollar herramientas sobre política pública que permitan visibilizar el origen de las desigualdades. En este sentido, resulta indispensable puntualizar que “toda política pública se origina en el diagnóstico de algún problema de población que requiere ser encarado con cierta urgencia” (Bueno et al. 2006, 3). De ahí que el reconocimiento de que existe un problema o al menos de la percepción de lo que significa un problema puede significar la motivación para la acción estatal en relación con el desarrollo de iniciativas que puedan prevenirlo o resolverlo. Esto no es menos importante, ya que de ello depende la toma de decisiones que permitan establecer los mecanismos idóneos para determinar el origen de dichos problemas y la disponibilidad estatal de tomar medidas acordes a las necesidades sociales que responda a ellos. ¿El fin? Superar las condiciones que hacen proliferar situaciones de desigualdad y por lo tanto de violencia.

En Ecuador, no fue sino hasta el año 2007 que se declara como “política de Estado con enfoque de derechos humanos, la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres” (Decreto Ejecutivo 620/2008), disponiéndose la elaboración de un plan nacional con la intención de implementar acciones y medidas entre los que se incluya mecanismos de articulación interinstitucional en todos los niveles de gobierno. En 2018 entra en vigor la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que en su parte considerativa establece “que, a pesar de los avances normativos desarrollados en los últimos diez años, es necesario establecer legalmente un sistema integral de protección a las mujeres víctimas de las diferentes formas de violencia de género a lo largo de su vida” (considerando). Así, finalmente, se crea un marco normativo exclusivo para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Ecuador. Algunos de los grandes aportes de esta ley son la distinción de los tipos de violencia que se reconocen en la jurisdicción ecuatoriana que adicional a los tipificados en el Código Orgánico Integral Penal se suma la

violencia económica y patrimonial, violencia simbólica, violencia política y violencia gineco-obstetra.

Dos años más tarde, en 2020, se declara emergencia sanitaria por la pandemia causada por el SARS -CoV-2 y las ya alarmantes estadísticas de violencia durante el 2019, levantadas en la Segunda Encuesta Nacional de Violencia de Género contra las Mujeres registran un aumento a nivel local y nacional: 8196 llamadas por violencia en marzo del 2020 y hasta junio de 2020 un total de 31 087 (INEC 2019). Para el 2022 se mantiene en crecimiento la violencia, en la Fiscalía se recibieron 27 000 denuncias de mujeres por violencia física, sexual y psicológica, y se suman los 332 femicidios registrados por la Alianza para el Mapeo de Femicidios en Ecuador. En el 2022 una mujer perdió la vida cada 28 horas (INEC 2019).

Con estos antecedentes, el propósito del presente trabajo es hacer una descripción pormenorizada de las políticas públicas implementadas en Ecuador sobre violencia de género. Sobre esa base, se propone analizar las razones por las cuales, a pesar de que exista información histórica tanto oficial como de organismos de la sociedad civil acerca de la marcada desigualdad entre hombres y mujeres que ha desembocado en la expresión de múltiples tipos de violencias, las políticas públicas que se han planteado no han logrado cumplir el objetivo de disminuir dichos índices o erradicar la violencia, pues por el contrario se ha multiplicado, según demuestran las cifras oficiales, con la intención de hacer hincapié en la experiencia del cantón Loja.

En tal sentido, es indispensable considerar el amplio marco normativo y de políticas públicas implementadas a nivel nacional en atención a los resultados obtenidos por estos instrumentos estadísticos y, específicamente, la política pública planteada con la Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en el cantón Loja. En el presente trabajo se realiza un abordaje integral desde el marco contextual en el que se muestra en principio la información y los resultados de los distintos mecanismos que se han implementado a nivel nacional y local sobre política pública de género. Luego se analiza a través del marco teórico conceptual los principales debates y conceptos en torno a las violencias de género, las políticas públicas y su funcionalidad con relación al cumplimiento de compromisos estatales y sociales en pro de la igualdad de género.

### **Pregunta de investigación**

Los altos índices de violencia de género en Ecuador representan un termómetro alarmante de las falencias que existen en torno a la formulación e implementación de políticas públicas

sobre este tema. Por tal razón pese a que existe numerosa normativa, planes, proyectos e iniciativas, su aplicación no ha representado una medida relevante en torno a la prevención y erradicación de la violencia de género a nivel nacional. Tomando en cuenta esta realidad, en el cantón Loja se plantean nuevas estrategias para viabilizar la ejecución de la política pública a través de la Ordenanza de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género, que ha entrado en vigor en medio de condiciones de inestabilidad social y política.

La pregunta que dirige el presente estudio es la siguiente: ¿cuáles son los principales obstáculos para la aplicabilidad efectiva de la Ordenanza de Prevención y Erradicación de Violencia de Género en el cantón Loja y las mejores estrategias que viabilicen su efectividad?

### **Objetivos**

Objetivo general: Analizar la incidencia de los patrones estructurales y socioculturales que desencadena en la ineficacia de las políticas públicas y la reproducción de las violencias.

Objetivos específicos:

- Determinar los factores que inciden en la inaplicabilidad e ineficiencia de políticas públicas sobre prevención y erradicación de violencia de género en el cantón Loja y de manera particular la Ordenanza de Prevención y Erradicación de Violencia de Género.
- Identificar la incidencia de los factores relacionados con la violencia estructural y cultural en la naturalización de los actos que perpetúan la desigualdad social entre hombres y mujeres.
- Plantear estrategias que contrarresten la ineficacia e ineficiencia de las políticas públicas de género en territorio.

### **Metodología**

Para el presente trabajo se realizó una investigación cualitativa de tipo descriptivo, analítico y conceptual. Los instrumentos que se analizaron para cumplir el objetivo planteado fueron el Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género, la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, la Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en el cantón Loja y el Plan Cantonal de Erradicación de Violencia de Género del cantón Loja.

De igual forma se recabó información a través de entrevistas en profundidad semiestructuradas a cuatro representantes de las instituciones del Sistema Cantonal de Prevención y Erradicación de Violencia de Género. Entre ellas se encuentra la concejala que promovió la promulgación de la Ordenanza Cantonal de Prevención y Erradicación de la

Violencia de Género en Loja, la magíster Patricia Gutiérrez, abogada de la Defensoría del Pueblo de la Zona 7, dos activistas y expertas en políticas públicas de género: PhD. Marcella da Fonte, docente universitaria activista de los derechos de las mujeres y la magíster Karina Ponce, presidenta de la Asociación de Mujeres por la Equidad de Género y la Autonomía (MEGA).

## Capítulo 1. Marco contextual

### 1.1. Historia de las políticas públicas de género en Ecuador: mujeres vs enfoque de género

El Estado, en cuanto institución de organización y regulación social, ha sido estudiado desde distintas perspectivas y ramas de las ciencias sociales, económicas, etc. Estas perspectivas van desde su reconocimiento como recurso idóneo para el ejercicio legítimo del poder y la fuerza hasta encarnar la consolidación de una herramienta que se responsabiliza del cuidado de la vida –y no solo ante la violencia– (Matos 2013, 93) de los distintos grupos que lo conforman, más allá de las diferencias transversales relacionadas al género, la raza o la clase. Matos (2013, 93) cita a teóricas feministas (Einstein 1979; Walby 1990; MacKinnon 1995) y sus observaciones sobre el ejercicio del poder y las inclinaciones de género que lo estructuran de modos invisibles o imperceptibles, lo cual incide en la percepción del accionar desde una supuesta neutralidad de género.

En Ecuador la variable “género” no se incorporó al ordenamiento jurídico o como variable de análisis de condiciones de desigualdad hasta el siglo XXI.<sup>2</sup> ¿Cómo se aborda la problemática de las mujeres en su condición de mujeres durante la coexistencia social en el Estado?

Gioconda Herrera (2001, 10) nos recuerda que en los años ochenta, y hasta bien entrada la década de los noventa, se habla más bien de “investigaciones sobre la mujer” más que de género. De hecho, los trabajos investigativos de aquel momento no solo han buscado producir conocimiento, sino también el reconocimiento sobre determinadas estructuras de desigualdad y, por tanto, las fronteras entre discurso académico y marco normativo son frecuentemente difusas (Herrera 2011, 12).

La falta de una discusión teórica sostenida desde las ciencias sociales ecuatorianas sobre el género como categoría analítica ha degenerado en la producción de política pública, que cumple la función de lo que socialmente “debería ser” y que generalmente son las mismas bases que el género cuestiona, ocasionando un accionar estatal sobre la base de la mera “resolución de un problema”, absteniéndose de comprender las complejidades de la realidad social y sus múltiples significados (Herrera 2001, 13). Esto se vuelve radicalmente relevante, porque entonces puede visibilizarse la inmensa diversidad de las demandas o necesidades de las mujeres no como se establecen en las políticas públicas, sino como el resultado de las disputas entre las distintas capacidades discursivas que compiten para privilegiar sus

---

<sup>2</sup> Hay que tener en cuenta que el género ha sido una categoría de análisis en constante construcción.

respectivas interpretaciones (Herrera 2013, 80); para Nancy Fraser (1989), esto representa concebir las políticas de género como sistemas interpretativos institucionalizados.

Regresando el tiempo acerca de la institucionalidad de género y las políticas públicas en Ecuador desde los años noventa y con la influencia de la perspectiva liberal del Estado se plantea la postura de que el Estado sea un “potencial productor de espacios de igualdad, a través de leyes, políticas públicas y medidas de acción afirmativa y al mismo tiempo reproductor de desigualdades a través de las políticas económicas” (Herrera 2013, 81). Lo anterior ha permitido debates sobre el ejercicio de la ciudadanía que reivindican los movimientos sociales de mujeres como movimientos ciudadanos exigentes de que se agregue en la agenda política pública sus demandas con los respectivos mecanismos de veeduría y control social (Herrera 2013, 82), para devenir en apropiamiento de derechos y exigibilidad del reconocimiento de nuevos derechos.

Este contexto permite identificar un escenario de transformaciones continuas con base en la influencia de los movimientos internacionales de mujeres que fueron fuente de inspiración para los cambios paulatinos sobre política pública de género en Ecuador. En la tabla 1.1 se sintetiza la revisión contextual al respecto.

**Tabla 1.1. Revisión contextual**

<b>Año</b>	<b>Evento</b>	<b>Objetivo</b>
1986	Se constituye la Dirección Nacional de la Mujer  *De lo que en 1970 fuera el Consejo Nacional de la Igualdad de Género y en 1984 se transformaría en la Oficina Nacional de la Mujer dentro del Ministerio de Bienestar Social (CNIG 2020).	Promover la plena igualdad de la mujer en la vida política, jurídica, psicológica y económica, educativa, ética, cultural y mejorar sus condiciones de vida y participación.
1995	Conferencia Mundial de Beijing  Como antecedentes se puede citar la primera conferencia	Consolidación de la importancia de la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas a través de la construcción de la Declaración y

	que se llevó a cabo en 1975 en México; la segunda en Copenhague, en 1980, y la tercera en Nairobi en 1985.	Plataforma de Acción de Beijing firmada por 189 países.
1995	Promulgación de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia	Se establece por primera vez competencia y jurisdicción a entidades estatales para juzgar las infracciones relacionadas con la violencia física, psicológica o sexual. Se crean las Comisarías de la Mujer y la Familia.
1997	Por decreto presidencial la Dirección Nacional de la Mujer se transforma en el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).	Asegurar la incorporación del enfoque de género en planes, programas y proyectos. Brindar asesoría y asistencia técnica para su obligatoria aplicación en todos los organismos del sector público, mediante la formulación e implementación de Planes de Igualdad de Oportunidades (CNIG 2020).
1998	Promulgación de la Constitución de 1998	Garantiza una serie importante de derechos para las mujeres: el reconocimiento al trabajo doméstico no remunerado como productivo, el derecho a tomar decisiones libres y responsables sobre su vida sexual, la promoción por parte del Estado de una participación equitativa de hombres y mujeres en instancias de decisión en el ámbito público, entre otros (Herrera 2013, 82).

1999	Se crea la Comisión de la Mujer, la juventud, el Niño y la Familia en el Congreso Nacional	Legisla a favor de los grupos que detalla, tomando como base los tratados y convenios internacionales entre los que destaca la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación con la Mujer (CEDAW).
2007	Se elabora el Decreto Ejecutivo Nro. 620, se crea una Comisión de Coordinación Interinstitucional para el diseño y ejecución de programas, proyectos y acciones que garanticen la asignación presupuestaria suficiente y oportuna según sus competencias (Decreto Ejecutivo 620/2008, art. 2), que fue renovado por el Decreto Ejecutivo Nro. 1109 sobre los miembros de la Comisión.	Se decreta como política de Estado con enfoque de derechos humanos para la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres.
2007	Código Orgánico de Salud (2007)	Demanda atención integral de la violencia basada en el género en el conjunto de unidades de salud. Se crea el manual de procedimientos de aplicación obligatoria en el Sistema Nacional de Salud.
2008	Se elabora la Constitución vigente hasta la actualidad	Crea los consejos nacionales de igualdad, entre ellos el de Género, en cuanto órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el

		<p>ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Se establecen derechos como el de vivir una vida libre de violencia, la igualdad formal, material y la no discriminación.</p>
2009	<p>Promulgación del Código Orgánico de la Función Judicial</p>	<p>Se establece en el art. 232 la competencia de los jueces de violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar. Esto está vinculado a lo que determinó la sentencia interpretativa de la Corte Constitucional numerada 001-08-SI-CC del 28 de noviembre de 2008 que dispone que se incorporen a las Comisarías de la Mujer, ex cortes militares y policial a la Función Judicial (Corte Constitucional 2008).</p>
2014	<p>Se promulga la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, mediante la cual se crea el Consejo Nacional para la Igualdad de Género.</p>	<p>Se establecen las atribuciones de los Consejos para la Igualdad, en concordancia con su mandato constitucional, otorgándoles atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de género, dando por concluido el proceso de transición, ejecutando acciones en el marco de su competencia, para cumplir su mandato constitucional.</p>

2014	Se promulga el Código Orgánico Integral Penal	Tipificar el delito de 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 la libertad de veintidós a veintiséis años” (COIP 2014, art. 141).
2015	Creación de las fiscalías de violencia de género	Las fiscalías de violencia de género también cuentan con Unidades de Atención en Peritaje Integral (UAPI). En estos espacios se implementaron las cámaras de Gesell, que consiste en un ambiente donde se recepta el testimonio anticipado de la víctima. Así se evita el contacto de la afectada con el presunto agresor y la revictimización (González 2020).
2018	Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	Esta ley prevé, de manera particular, enfocar la acción del Estado en la sensibilización y prevención de la violencia y con la participación de la ciudadanía, bajo el principio de corresponsabilidad. Estos dos actores deben garantizar a través de políticas, planes y programas, la transformación de los patrones socioculturales y la erradicación de prácticas que naturalizan la

		<p>violencia contra las mujeres. Esta ley establece además tres componentes para la erradicación de la violencia: atención, protección y reparación de las mujeres víctimas de violencia para garantizar su seguridad e integridad y para retomar su proyecto de vida (Ley 0/2018, 4).</p>
2018	<p>Reglamento a la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres</p>	<p>Tiene por objeto establecer las normas de aplicación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, así como definir los procedimientos para la prevención, atención, protección y reparación de las mujeres víctimas de violencia (Decreto Ejecutivo 397/2018, art. 1).</p>
2021-2025	<p>Consejo Nacional para la Igualdad de Género</p>	<p>Elaboración del Plan Institucional 2021-2025, con el que se ratifica su competencia en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de género, además de asegurar la plena vigencia de los derechos de las mujeres y personas LGBTI (CNIG 2021).</p>
2022	<p>Creación del Ministerio de la Mujer y los Derechos Humanos, a través del Decreto Ejecutivo Nro. 608</p>	<p>Liderar el Registro Único de Violencia que reunirá información de nueve instituciones públicas y de los demás sistemas de información de víctimas de</p>

		violencia con la intención de prevenir, erradicar y evitar revictimizar.
--	--	--

Sobre las políticas públicas que se han puntualizado, es importante recalcar que se ha elegido algunas de las más relevantes sobre la base de la jurisdicción y competencia de las funciones del Estado encargadas en desarrollar iniciativas que permitan viabilizar su ejecución.<sup>3</sup> Esta elección sistematizada tuvo como intención en primer lugar, hacer un recorrido histórico de la influencia de la comunidad internacional en el cumplimiento de compromisos relacionados a los derechos humanos y, en segundo lugar, evidenciar que el discurso sobre prevención y erradicación ha tenido matices en ciertos casos únicamente legislativos (Constitución, leyes, codificaciones y decretos) y en otros administrativo (creación de instituciones particulares sobre el tema), con lo cual no se ha abordado de forma integral la prevención y erradicación de las violencias, sino que se las particulariza.

¿Cuál es el problema con ello?, al no establecer una red conceptual e integral que dirija el amplio conjunto de políticas a nivel estatal, se invisibiliza la interseccionalidad de la violencia y la necesidad de que quienes la implementan tengan el conocimiento suficiente al respecto y puedan aportar soluciones desde la perspectiva de género. Según la Encuesta de Violencia contra las mujeres del 2019 implementada por el INEC, se registra el 71,8 % de violencia en afroecuatorianas seguidas del 65,1 % de población mestiza. El mayor porcentaje de violencia radica en las mujeres analfabetas y en mujeres de entre los 30 y los 44 años. El ámbito en el que el porcentaje de violencia es mayor es en la pareja (INEC 2019). Con base a estos datos se puede evidenciar que las medidas estándar no se ocupan de identificar las causas para resolverlas, sino que dan alternativas una vez ejecutado el acto violento.

La creación de instituciones o la promulgación de normas o política pública no ha sido el resultado de un trabajo consciente y coordinado que dirija el Ejecutivo. Por el contrario, responde a la coyuntura del momento sin que se garantice herramientas contundentes que permitan accionar la norma o política propuesta para incidir estructuralmente. Los gobiernos de turno se han ocupado de mantener agendas que les signifique mantener contento a su electorado, por lo que temáticas que pudieran resultar controversiales como las que exigen los colectivos feministas no han sido la preocupación principal. Un ejemplo de ello fue lo que sucedió durante el gobierno de Guillermo Lasso en marzo de 2022 cuando se reprimió

---

<sup>3</sup> Para conocer de más políticas públicas y acciones de ratificación a tratados y convenios internacionales, se sugiere revisar el Informe de Observaciones Finales de CEDAW (2021).

violentamente a las mujeres que marcharon en Quito, Cuenca y Guayaquil por el Día Internacional de la Mujer y no hubo responsabilidad política al respecto a pesar de haber sido convocados a comparecer, ante la Asamblea Nacional, la ministra de Gobierno Alexandra Vela, el Comandante General de la Policía Nacional Carlos Cabrera y la abogada Bernarda Ordóñez, secretaria de Derechos Humanos. Posteriormente el presidente afirmó públicamente: “Yo siempre voy a estar de lado de los policías” (*Plan V* 2022).

Sobre las políticas sociales Jordi Bonet dice:

Gran parte de las políticas sociales no solo contribuyen al sostenimiento del orden heteropatriarcal, en tanto que productoras y reproductoras de discriminaciones generizadas, sino que en sí mismas constituyen una violencia de género; por lo que se hace necesario un giro tanto en las estrategias de análisis cómo en los modelos de intervención, al objeto de apuntar prácticas que amplíen los espacios de una democracia radical que tienda a transformar las relaciones de poder que subyacen en las discriminaciones de género, clase y etnia/procedencia (Bonet 2007, 35).

En 2015 en el informe de observaciones finales sobre los informes periódicos del Ecuador (CEDAW/C/ECU/CO/8-9), el Comité recomienda que “acelere la aplicación de la legislación y las políticas encaminadas a eliminar la discriminación contra la mujer [...]” (ONU 2015, 8). Se hace hincapié en la adopción de plazos concretos y la importancia de priorizar la asignación financiera y de recursos humanos. Esta es una observación que el Comité ha reiterado al Ecuador desde el año 2008.

De igual forma, en la relatoría especial sobre la violencia contra la mujer (A/HRC/35/30) de junio del 2017, sobre recursos humanos y financieros, se determina que “los Estados deberían asignar suficientes recursos humanos y financieros para aplicar de manera adecuada políticas, medidas y programas integrados a fin de combatir la violencia contra la mujer” (ONU 2017, 21).

Sin embargo, luego de la promulgación de la Ley Orgánica para la Prevención y Erradicación de Violencia de Género y su Reglamento en el año 2018, con el cual se crea el Sistema Nacional Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SIPEV), no ha existido la asignación presupuestaria ni de recursos humanos que determina el mismo cuerpo normativo en su art. 17, que dispone al Ministerio de Economía y Finanzas garantizar tal asignación a las instituciones que conforman el sistema. Al respecto la Defensoría del Pueblo en febrero de 2019 elaboró un pronunciamiento oficial sobre la constatación de los límites presupuestarios con los que cuentan las instituciones del sistema y las dificultades para

cumplir con las obligaciones de prevención de la violencia contra la mujer. Insiste además en la preocupante falta de voluntad política para enfrentar este tipo de violencia y el “anuncio gubernamental de que la única revisión del presupuesto será para compra de armas” (Defensoría del Pueblo 2019, párr. 3).

En mayo de 2021 el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social informó sobre la aprobación del informe de gestión anual del Observatorio Nacional Ciudadano a la aplicación e implementación efectiva de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Los puntos más relevantes del informe presentado por la coordinadora nacional del Observatorio, Abg. Lucía Rodríguez, son:

- a) Reducción del 84 % por parte del Gobierno Nacional en 2020 lo que obligó a eliminar personal profesional que atendía a las mujeres víctimas de violencia.
- b) El 70 % de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y el 90 % de Gobiernos Autónomos Provinciales no cuentan con planes para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, lo que conlleva la imposibilidad de fortalecer las Juntas Cantonales de Protección de Derechos.
- c) Se corrobora que una importante cantidad de Juntas Cantonales de Protección de Derechos no cuentan con profesionales para áreas como psicología, trabajo social o abogados, por convertirse en cargos de cuotas políticas.
- d) La importancia de conformar equipos técnicos interinstitucionales y estrategias de empoderamiento de la política pública en las instituciones rectoras del SIPEV.
- e) La necesidad de plantear en los GAD Municipales la conformación de la Mesa Intersectorial de Violencia y fortalecer el conocimiento del Observatorio Ciudadano a través de procesos de capacitación y convenios interinstitucionales (CPCCS 2021, párrs. 2-3).

En septiembre de 2021 el femicidio de María Belén Bernal dentro de un cuartel policial a manos de su esposo, policía en funciones, generó polémica nacional, obligando al presidente de la República, Guillermo Lasso, a que anuncie públicamente que “prepara un paquete de medidas para combatir la violencia de género, entre ellas la creación de una unidad especializada en cada entidad del Ejecutivo” (*Primicias* 2022, párr. 4). Y sobre la aplicación de la LOPEV “se comprometió a hacer un análisis y llevar a cabo una suerte de pacto fiscal para la aplicación de la ley” (*Primicias* 2022, párr. 6).

Las organizaciones de mujeres que promovieron la iniciativa de la “Agenda para un Gobierno Feminista en el Ecuador” comparecieron a finales de 2022 ante la Comisión del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control de la Asamblea Nacional con la intención

de analizar la proforma del presupuesto general del Estado para el período 2023 porque “la proforma es el instrumento de política pública más importante porque es donde se decide si se invierte o no en distintas áreas” (Mantuano 2022, párr. 3), acotó Bethy Tola de la Plataforma de Mujeres Caminando Hacia la Igualdad. Las organizaciones comparecientes demuestran, a través del análisis y levantamiento de datos, que existe una alarmante disminución en el presupuesto para el Ministerio de Salud, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Educación, Secretaría de Derechos Humanos, Secretaría Técnica para combatir la desnutrición. Bethy Tola, a su vez, acotó:

Nos preocupa enormemente que esta tendencia continúe. Por eso le estamos planteando a la Asamblea Nacional que el presupuesto del MIES tiene que garantizar un incremento casi del 50 % de la cobertura actual, de tal manera que pueda cubrirse al menos a los niños y niñas menores de tres años que están en situación de pobreza y extrema pobreza. Exigimos que la Asamblea le demande al Ejecutivo el incremento del presupuesto (Mantuano 2022, párr. 7).

Al respecto en una entrevista al medio de comunicación comunitaria *Wambra*, la exministra de Finanzas, Wilma Salgado afirmó que “hasta la mitad del año había ministerios que habían ejecutado solo 5 % del presupuesto y que el ministerio de Finanzas no entregó los recursos. Por ende, no se pudo ejecutar lo que estaba previsto y genera impactos recesivos en la economía” (Mantuano 2022, párr. 16).

El Gobierno Nacional a través del primer mandatario no ha emitido durante el año 2023 el decreto ejecutivo sobre las medidas para disminuir la violencia y la brecha de género que había ofrecido en septiembre de 2022. Sin embargo, en el presupuesto de 2023 se evidencian cambios en la asignación para reducir la desigualdad de género destinando el 3 % del presupuesto, es decir, alrededor de 793 millones de dólares. Al respecto Geraldina Guerra, vocera de la Fundación Aldea, refiere que no es suficiente el incremento de presupuesto; señala como los principales problemas a los siguientes:

- a) En la práctica, las entidades públicas no ejecutan los presupuestos con rapidez, porque hay demasiada burocracia.
- b) La Secretaría de Derechos Humanos, que tiene a su cargo políticas de género, ha ejecutado el 51% de su presupuesto hasta octubre de 2022 quedando solamente dos meses para completar la totalidad presupuestaria.
- c) El Gobierno recortó el presupuesto para esa secretaría. La entidad tenía una asignación de USD 21 millones en 2022, pero el presupuesto cayó un 43 % en la Proforma de 2023.

- d) Cada año las casas de acogida que reciben presupuesto del Gobierno deben hacer un trámite para firmar nuevos convenios y que se renueven las asignaciones. Los procesos no son rápidos.
- e) 500 menores de edad huérfanos de madres víctimas de femicidios reciben un bono creado por el Gobierno para atender a estos niños. “Hemos identificado que alrededor de 1500 deberían recibirlo”.
- f) El presupuesto para este bono para los menores de edad que quedaron en orfandad tras el femicidio de sus madres suma USD 222 334 para 2023. Esto representa una leve reducción de 4 % frente al valor previsto en 2022 (Tapia 2022, párrs. 8-13).

A partir de esta información se deduce que la implementación de la política pública posee dos caras. Una, la que el gobierno de turno ofrece públicamente para sostener un discurso vinculado a la protección de los derechos fundamentales de grupos de atención prioritaria o vulnerable. La otra: lo que en realidad se implementa a través de las decisiones gubernamentales que viabilizan o entorpecen frontalmente su ejecución.

## **1.2. Plan cantonal de prevención y erradicación de violencia contra la mujer**

El art. 19 de la Ley Orgánica Integral para la Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres establece que los instrumentos de política pública que se aplicarán para cumplir los objetivos del sistema son:

1. Plan Nacional de Desarrollo;
2. Agendas Nacionales para la Igualdad;
3. Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, Niñas y Adolescentes, formulado de manera participativa por el ente rector del Sistema; y,
4. Estrategias para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, que serán formuladas de manera participativa y formarán parte de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Estos instrumentos de política pública deben contemplar la acción coordinada de todos los entes responsables, en el ámbito nacional y local para optimizar los recursos y esfuerzos que se realizan (Ley 0/2018, art. 19).

A ello se suma lo que establece el art. 38 del mismo cuerpo normativo sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Se trata de sus atribuciones sobre el diseño, formulación y ejecución de normativa y política local para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores.

En este sentido, el Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado de Loja el 2 de febrero de 2021 plantea un primer debate sobre el proyecto de Ordenanza para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, que es aceptada y enviada a la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social para elaborar un informe de favorabilidad que permita que sea conocida y presentada para el segundo debate. El 9 de diciembre de 2021 se establece en el orden del día el conocimiento y aprobación en segundo y definitivo debate del proyecto de Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en el cantón Loja.

Karina González, concejala del cantón Loja y miembro de la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social en su intervención plantea que si es competencia del Estado y es competencia concurrente de los municipios es necesario comprometerse a hacer lo que corresponde, a saber: política pública, y que en la Ordenanza se plantea en cuatro ejes que son el de prevención, atención, protección y restitución (Municipio de Loja 2021b).

En este proyecto de ordenanza algunos de los puntos relevantes son la creación de un Sistema Cantonal para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género conformado por instituciones públicas y privadas con facultades de prevención y acción. Se elaboraría un Plan Cantonal de Prevención y Erradicación de Violencia de Género en el cantón Loja, liderado por el Centro de Apoyo Social Municipal de Loja (CASMUL) y se otorgaría la facultad de que una representante de las organizaciones de género pueda asumir la Secretaría Técnica para la toma de decisiones conjuntas. Además, una de las innovaciones normativas que se agrega en esta Ordenanza es el reconocimiento del acoso sexual callejero como manifestación del acoso sexual en espacios públicos y se establece que cada 25 de noviembre en conmemoración al Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, se desarrolle una sesión solemne en la que CASMUL y el Municipio sean los encargados de informar al Cabildo lojano y la ciudadanía sobre los avances en los compromisos asumidos. También se plantea que a través de costos simbólicos o incluso gratuitos se garantice atención psicológica, social y jurídica a través del CASMUL y que se institucionalicen los Centros de Acogimiento para que no puedan ser eliminados por cambios de administración.

A ello se suma la importancia de fortalecer e impulsar el trabajo que desarrolla el Consejo Cantonal para la Protección de Derechos y la Junta de Protección de Derechos, esta última, sobre todo, respecto de la inmediatez con la que debe garantizar la atención en el otorgamiento de medidas administrativas de protección. Los mecanismos para generar autonomía económica son de igual manera trascendentales teniendo en cuenta que la violencia patrimonial es un tipo de violencia estructural que obliga a las víctimas a mantenerse en los

círculos de violencia, por lo que se propone la ejecución de proyectos concretos a través del Departamento de Inclusión Económica y Social.

El presupuesto fue una de las grandes disyuntivas que generó polémica en el primer debate, ya que se planteaba en un inicio la creación de una Unidad de Género. Sin embargo, esta propuesta pasó por un proceso de negociación con los demás cabildantes para que puedan estar dispuestos a aprobar con su voto la promulgación del proyecto de ordenanza. La Unidad de Género fue eliminada del proyecto final y esa competencia rectora se la delegó al CASMUL para que el 10 % de presupuesto que se destina al financiamiento de la planificación y ejecución de programas sociales para grupos de atención prioritaria se incorporara la planificación de prevención y erradicación de violencia de género. Ello genera incertidumbre, teniendo en cuenta que el porcentaje total se dispersará para las demás actividades planificadas por el CASMUL a menos que se establezca una programación exacta para la prevención y erradicación de violencia de género como lo determina la ordenanza cantonal.

Finalmente, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) al ser la principal herramienta de planificación de los GAD debe contener, conforme lo determina la Constitución, el Código de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, un diagnóstico, una propuesta y un modelo de gestión sobre los principales problemas y propuestas de desarrollo del gobierno de turno. En este sentido, el PDOT del cantón Loja determina:

De acuerdo a estadística del sistema ECU 911, en el periodo comprendido desde el 1 de enero 2019 a octubre 2020, se registran alrededor de 1693 casos o incidentes relacionados a violencia intrafamiliar; de los cuales el 50,74 % corresponden a incidentes de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar de manera psicológica, seguido de la física con el 37,68 %.

Así mismo, la mayor cantidad de casos de denuncias provienen de la ciudad de Loja con el 87 %, Malacatos 4 %, seguido de Taquil, San Lucas, Chuquiribamba con 1 %, respectivamente.

En términos de discriminación y violencia, de acuerdo a la encuesta realizada por el INEC en noviembre 2012 y enero 2013, a 2805 personas LGBTI de 18 años en adelante en 10 provincias del Ecuador, se desprende que el mayor porcentaje de eventos se suscitan en espacios públicos 55,8 %, mientras que en términos de exclusión estos se dan en mayor medida en espacios privados 71,4 %. Así mismo el 35,3 % de los encuestados manifiestan

haber vivido formas de violencia en el entorno familiar como gritos, insultos, amenazas y burlas (Municipio de Loja 2021a, 31).

En este documento de planificación, que fue publicado en agosto del 2021, la información respecto a la violencia en el cantón y las parroquias es asombrosamente escasa. No hay particularización de los tipos de violencia contemplados ni en el Código Orgánico Integral Penal incluyendo violencia sexual o femicidio, ni los contemplados en la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género, a pesar de que es citada, por su relación con las Juntas Cantonales.

El PDOT si bien presenta a la violencia contra la mujer como una problemática de interés público y la reconoce como un problema social, no hace más que exponer datos sin presentar un plan de acción concreto frente a la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer en el período de gobierno municipal 2019-2023.

Aun cuando esta planificación cantonal debe ser coherente con el Plan Nacional de Desarrollo que establece como política la erradicación de discriminación y violencia de género y el Objetivo de Desarrollo Sostenible sobre la igualdad de género, la planeación territorial no particulariza una planificación coherente con ello. Más incluye la atención de grupos de atención prioritaria de forma general y las mujeres en su condición no representan jurídicamente uno de los grupos de atención prioritaria, evidenciando que para la planificación de política pública no realiza un análisis de las estadísticas de forma cualitativa ni mucho menos con perspectiva de género.

Un ejemplo de ello es el caso de los femicidios. El mayor número de víctimas registradas tenía entre los 25 y los 35 años –la mayor parte tuvo 30 años–, sumado al hecho de que el delito de femicidio se presenta con más frecuencia en contra de mujeres que han tenido acceso únicamente a la educación básica (Machado 2022). En este sentido, la planificación cantonal muestra incoherencias entre lo establecido en la norma o en la política pública y la realidad del cantón, en donde no se pormenorizan las condiciones de violencia, se invisibiliza los contextos del origen de las desigualdades y se naturaliza porque ni siquiera se nombra, las conductas machistas que constituyen la base de los patrones socioculturales que sostienen todo tipo de violencia contra las mujeres. Sobre lo antes dicho Encarna Bodelón refiere lo siguiente:

De forma creciente, se ha visibilizado que el Estado puede ser también un agente que comete formas de violencia de género institucionalizada, no sólo porque a través de sus agentes se realicen actos de violencias físicas, psicológicas o sexuales, sino también por la

responsabilidad que tiene el Estado y sus agentes en la prevención, sanción y erradicación de dichas violencias contra las mujeres (Bodelón 2014, 133).

Pensar en políticas públicas indudablemente está ligado a la argumentación jurídica necesaria que justifique el origen de la toma de decisiones y valide sus consecuencias. Por ello, “las políticas de igualdad (empezando por las de género) y el derecho antidiscriminatorio deben ser coherentes tanto en el ideario como en el entramado conceptual” (Barrère Unzueta 2010, 228).

### **1.3. Breve recorrido por las políticas públicas sobre prevención y erradicación de violencia de género**

En el Ecuador de los años ochenta se empieza a hablar sobre violencia en contra de la mujer gracias a la denuncia constante que hacían los colectivos de mujeres. Para los años noventa ya se incluye la problemática como parte de las políticas de desarrollo y protección, catalogándose únicamente la violencia intrafamiliar y la necesidad de intervención estatal. Sin lugar a duda, esto también es el resultado de la inspiración de los eventos que se llevaban a cabo en otras partes del mundo desde la aprobación, en 1918 en Inglaterra, de la ley del sufragio femenino; la declaración en 1975 del Día Internacional de la Mujer; o la promulgación en 1979 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación con la Mujer a través de Naciones Unidas. Estos eventos tuvieron una gran carga simbólica sobre una nueva generación de mujeres dispuestas a cambiar la dinámica inequitativa y discriminatoria de las relaciones de poder dentro y fuera de las fronteras de los países.

La construcción de políticas públicas de género ha sido un proceso de desarrollo lento, paulatino y poco armónico en relación con la construcción normativa del Ecuador. Evidencia de ellos es que muchas de las grandes conquistas normativas han sido el resultado de las importantes movilizaciones de mujeres exigiéndole al Estado garantías, protección y reconocimiento de derechos, lo cual no ha significado necesariamente que la ejecución de proyectos, programas o iniciativas estatales tengan coherencia con la norma para poder evaluar su efectividad a corto y largo plazo.

En esa línea argumentativa, en Ecuador, hace falta simplemente revisar las codificaciones que se han promulgado desde la vida republicana del país. Ahí se descubre que el tránsito hacia el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos ha sido y sigue siendo una constante lucha,

entendiendo que somos diferentes en cuanto a cualidades y particularidades propias de cada persona, pero somos iguales como seres humanos. Esta igualdad basada en nuestra humanidad nos vuelve iguales ante la ley y, por tanto, es el fundamento del derecho a la igualdad (Peralta Zambrano 2005, 380).

El sufragio femenino fue uno de los grandes hechos icónicos de conquista de derechos para las mujeres, teniendo como referente a la lojana Matilde Hidalgo. Aprovechando que la norma no prohibía la participación de la mujer en las votaciones, ella exigió poder hacerlo, creando el importante precedente para que en la Constitución de 1929 se estableciera como un derecho el sufragio femenino. Este hecho histórico no es menor ni aislado, si consideramos que Ecuador constituye uno de los primeros países en reconocer derechos de ciudadanía a la mujer a nivel mundial, teniendo en cuenta que, en Francia, donde se promulgaron los Derechos del Hombre y el Ciudadano en 1789, el voto femenino solo se aprobó en 1944, es decir, 15 años después que en Ecuador.

Lo que siguió a una norma de referencia nacional y de transformación en pro de la disminución de las inequidades sucedió 66 años después, en 1995, con la promulgación de la Ley Contra la Violencia a la Mujer y a la Familia (Ley 103/1995). Esta ley “nace en la Dirección Nacional de la Mujer, producto del trabajo conjunto de abogadas u juezas, grupos de mujeres organizadas, de ONG, Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Congreso Nacional y el apoyo de organismos internacionales” (Ley 103/1995, 2). Hace referencia a tres tipos de violencia, como formas de violencia intrafamiliar: física, psicológica y sexual. En su preámbulo se expone la importancia de la visibilización de la violencia doméstica, entendiéndose para la época como una problemática que se desenvuelve únicamente en el ámbito privado. ¿Por qué aquello que se considera competencia de la mujer es considerado como de interés privado? El derecho ha regulado la vida familiar durante siglos, directa e indirectamente. Las normas han reforzado también la dicotomía entre el hogar “privado” y el mercado “público”, y lo han hecho de manera particularmente destructiva para las mujeres (Ávila Santamaría, Salgado y Valladares 2009).

Autoras como Rafkin, Polan y MacKinnon coinciden en determinar que al pertenecer a un orden patriarcal, se vuelve un gran reto transformar las distribuciones de poder y la racionalidad sobre la que recae su creación –la racionalidad de determinar que lo femenino se relaciona con lo privado y lo masculino con lo público– (Pateman 2009, 58). Uno de los caminos a seguir para poder hacerlo es “desafiar y transformar el paradigma del poder masculino en el derecho” (Olsen 2009, 151).

Al respecto Isabel Jaramillo explica que “el derecho, como producto de sociedades patriarcales, ha sido construido desde el punto de vista masculino y por eso refleja y protege los valores y atiende a sus necesidades e intereses” (Jaramillo 2009, 122). Por eso, mientras no se entienda la problemática como un fenómeno global se mantendrá como una temática referente a un supuesto interés que corresponde únicamente a las mujeres.

A los antecedentes citados hay que agregar los conceptos que se utilizan o no se utilizan como insumos para la comunicación interinstitucional, con la intención de establecer metas en común para el eficaz cumplimiento de las políticas públicas, teniendo en cuenta que a pesar de existir antecedentes normativos no se han levantado insumos en torno a la evaluación de efectividad de ellos. Ejemplo de ello es que en la ley contra la violencia a la mujer de 1995 no aparece la palabra género, concepto que tampoco se aborda como parte de la planificación institucional del Estado sino hasta la Constitución de 1998, que anunciaba en cuatro de sus articulados lo siguiente:

El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, a través de un organismo especializado que funcionará en la forma que determine la ley, incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público (Constitución Política de la República del Ecuador 1998, art. 41).

El Estado adoptará las medidas que aseguren a los niños y adolescentes las siguientes garantías: 7. Protección frente a la influencia de programas o mensajes nocivos que se difundan a través de cualquier medio, que promuevan la violencia, la discriminación racial o de género, o la adopción de falsos valores (Constitución Política de la República del Ecuador 1998, art. 50).

El Estado garantizará la libertad de enseñanza y cátedra; desechará todo tipo de discriminación; reconocerá a los padres el derecho a escoger para sus hijos una educación acorde con sus principios y creencias; prohibirá la propaganda y proselitismo político en los planteles educativos; promoverá la equidad de género, propiciará la coeducación (Constitución Política de la República del Ecuador 1998, art. 67).

El sistema nacional de planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado. Se tendrán en cuenta las diversidades de edad, étnico-culturales, locales y regionales y se incorporará el enfoque de género (Constitución Política de la República del Ecuador 1998, art. 254).

El importante avance que representa esta carta magna es que consten conceptos como “enfoque de género”, “equidad de género” o “discriminación de género”. Ello demuestra la influencia de los Convenios Internacionales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) ratificada por Ecuador en 1995 o la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ratificada por Ecuador en 1981 con calidad de vinculantes, que exige a los Estados a tomar medidas que permitan cumplir las obligaciones contraídas.

Lo anterior también involucra la presentación de informes periódicos con los avances para cumplir los objetivos que son observados por comités como el de la CEDAW o reconocer la competencia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para determinar la posible responsabilidad internacional en un caso contencioso jurisdiccional. De hecho, los reportes de los organismos internacionales reiteran la necesidad de seguir avanzando en la consecución de los objetivos planteados en torno a la igualdad de género y no discriminación, más aún teniendo en cuenta lo que determina el art. 1 de la CEDAW. Conforme lo explica Alda Facio,

una ley será discriminatoria si tiene POR RESULTADO la discriminación de la mujer, aunque esa misma ley no se haya promulgado con la intención o con el objeto de discriminarla. Es más, una ley podría ser discriminatoria, aunque se haya promulgado con la intención de “proteger” a la mujer o de “evarla” a la condición del hombre. Así, una ley que trate a hombres y mujeres exactamente igual, pero que tiene RESULTADOS que menoscaban o anulan el goce o ejercicio por la mujer de sus derechos humanos, será una ley discriminatoria (Facio 1992, 17).

Por eso, más allá del dictamen constitucional, las disposiciones no fueron contundentes en relación con una disponibilidad institucional del Estado que permitiera de manera conjunta y articulada la prevención y erradicación de la violencia de género. Muestra de ello fue que el primer levantamiento de información al respecto que se desarrolló en 2011 con la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, tres años después de la promulgación de la Constitución de 2008 y luego de haberse decretado en 2007 como política de Estado la prevención y erradicación de la violencia de género. El cambio sobre cómo se comprendía la violencia fue fundamental, puesto que aquello que se analizaba como violencia intrafamiliar o doméstica, es decir, únicamente en el marco familiar o del hogar, se convertía en un problema social, de incidencia pública que necesitaba medidas de intervención estatal para prevenirlo y erradicarlo.

Al respecto, Alda Facio sostiene que “el Derecho, a pesar de ser un obstáculo para el desarrollo humano de la personalidad femenina, puede ser un instrumento de cambios estructurales, culturales y personales, lo cual necesariamente llevará, a largo plazo, a un mejoramiento en las condiciones en que vivimos las mujeres” (Facio 1992, 18 [mayúsculas en el original]).

Los patrones androcéntricos, institucionalizados de manera generalizada en todas las esferas, se expresan en lo cotidiano en formas específicas de subordinación de estatus, de las cuales una de las más graves es la violencia de género, la violencia doméstica y la violencia sexual. La violencia contra las mujeres es una injusticia de reconocimiento, cuya superación no depende de medidas de redistribución, sino que exige la reestructuración de las relaciones de reconocimiento, construyendo nuevos patrones culturales igualitarios, que cuestionen y transformen los patrones culturales androcentristas dominantes (Benavente y Valdés 2014, 25).

Para efectos del presente trabajo es de particular interés abordar dos políticas públicas específicas: el Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género y la Ordenanza de Prevención y Erradicación de Violencia de Género. Serán analizadas a través de la aplicación de la matriz para identificar políticas públicas justas de igualdad de género, que es el mecanismo propuesto por María Cristina Benavente y Alejandra Valdés (2014).

### **1.3.1. Plan Nacional de Prevención y Erradicación de Violencia de Género**

La política aborda la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, la adolescencia y las mujeres como política de Estado. Involucra que se generen e implementen acciones y medidas que incluyan mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional en todos los niveles estatales. Se determinó que a través de ello se diseñarían y ejecutarían programas, proyectos y acciones que garanticen las asignaciones presupuestarias suficientes y oportunas, según sus competencias y de manera articulada.

Esta política manifiesta las formas de violencia basada en género; establece los ámbitos en que se produce; determina las causas estructurales, factores causales y de riesgo; y expone los principales problemas en la erradicación. En este sentido, se plantea cuatro ejes estratégicos de trabajo en el Plan Nacional para cumplir los objetivos planteados en torno a la prevención y erradicación de la violencia de género.

#### **1.3.1.1. Identificación y definición de los problemas públicos**

Para identificar y definir los problemas públicos se utiliza una descripción del contexto, los antecedentes y la definición particular del problema.

**Contexto:** Esta política tiene su principal antecedente en el Decreto 620 del 10 de septiembre de 2007 que dispone su creación. Representa un precedente importante en la creación de política pública sobre violencia de género, ya que es la primera vez que se aborda la problemática de Estado. Sin embargo, el interés por concretar acciones particularizadas en la identificación de la violencia de género como un problema de interés público había empezado a plantearse desde la creación de la Ley 103/1995, es decir, alrededor de 12 años atrás.

Por supuesto existieron antecedentes como los avances que se lograron en el contexto de la Revolución Liberal en 1895, sin embargo, a la hora de sumar a la legalidad y positivación de los derechos de la mujer, estaban rodeados de intereses ideológicos y no de cambios estructurales. En el contexto histórico ecuatoriano se fraguan estas ideas a través de grupos políticos que aparecen desde el inicio de la República: conservadores y liberales. El partido conservador, sumamente ligado a la religión, había apostado por promover en las mujeres el impulso por las labores de cuidado y el rol de madre frente a la familia y la sociedad; expresaba el interés de que pudieran acceder a la decisión política con la firme intención de revertir las propuestas liberales. El partido liberal, por su parte, sentía la necesidad de convocar la atención de las mujeres apostándole a la igualdad de los derechos; planteaban reformas legales que consolidaran esas propuestas, con la misma intención que el conservadurismo, la necesidad de imponerse sobre el otro, sin que esas propuestas de igualdad implicaran cambios socioestructurales desde la acción estatal.

En este contexto histórico aparecen mujeres ecuatorianas que coyunturalmente se adherían al discurso de igualdad de derechos como Zoila Ugarte de Landívar, Matilde Hidalgo de Procel, Victoria Vásconez, María Cuvi, Zoila Rendón de Mosquera, Marta Moscoso, Ana María Goetschel, María Ángela Cifuentes y Cecilia Durán. Mujeres que trasgredían el discurso conservador y liberal sobre el rol de la mujer en la sociedad, subjetivándola y no objetivándola, demostrando que el aporte político que hacían podía cambiar la forma en la cual el Estado asumía su responsabilidad ante la garantía de derechos.

Al ser Ecuador un país con presencia eminentemente indígena, parte de la historia de este país se ha forjado con la acción reivindicativa indígena por los derechos humanos. En ese contexto lideresas como Dolores Cacungo fundó la Federación Ecuatoriana de Indios en 1944 y en 1946 la primera escuela bilingüe del país. Ella a su vez fue uno de los referentes

más importantes de la reivindicación de los derechos colectivos, derechos de campesinos, obreros y las mujeres. Es decir, un contexto distinto al que la reivindicación de derechos que se originaba en Europa o Estados Unidos, que se centraba en la lucha por los derechos políticos. Por otra parte, también Nela Martínez diputada ecuatoriana fundó la Confederación de Trabajadores de Ecuador y la Alianza femenina ecuatoriana.

**Antecedentes:** En 2007 se desarrolla un fenómeno político liderado por el expresidente Rafael Correa, de apuesta progresista y discurso contrario al neoliberalismo, quien promueve un proceso constituyente; para cambiar la Constitución recibió el aporte de diversos grupos sociales. En este contexto particular,

las mujeres desde diversos espacios, organizaciones y redes, nacionales, provinciales, regionales, o cantonales, mujeres no organizadas que son parte del movimiento, organizaciones no gubernamentales, se prepararon para el proceso de la Asamblea Constituyente (CONAMU 2008, 2).

También mediante varios encuentros se organizaron los aportes que se buscaban implementar en la Constitución de 2008 y que se habían venido desarrollando desde el año 2006. Con el fin de que dichos aportes fueran sustanciales, el Consejo Nacional de las Mujeres fue una de las instituciones que lideró las jornadas de trabajo para consolidar los que se recibían en los espacios técnicos y sociales de los distintos sectores de las mujeres y de la sociedad con la intención de que prevalezca el principio de igualdad y el fortalecimiento de la institucionalidad estatal como pilar del proceso.

Conjuntamente el Movimiento de Mujeres, ONG, CONAMU, abordaron diferentes temas y no sólo de derechos específicos de las mujeres. Los temas fundamentales fueron: Estado laico y laicidad del Estado, derechos sexuales y derechos reproductivos, derecho a la vida, derechos de los niños-as, derechos políticos, derechos colectivos y derechos de las mujeres indígenas, derecho a una vida libre de violencia, soberanía alimentaria, trabajo y producción, educación, salud, seguridad social, función electoral, el principio de igualdad entre hombres y mujeres y la institucionalidad –(Consejo), control y participación social, la vigencia de los instrumentos internacionales de derechos humanos, recursos naturales y biodiversidad–. Además, las acciones, documentos y argumentos realizados para rebatir a posiciones conservadoras que utilizaron y tergiversaron temas como género, aborto, derechos sexuales y derechos reproductivos, educación de la sexualidad, buscando que el país, retroceda en derechos humanos (CONAMU 2008, 2).

Esta es la razón principal por la cual los importantes movimientos que ejecutaron los movimientos de mujeres en la consecución de estos objetivos se vieron plasmados en la

elaboración del Decreto Ejecutivo que se consolidó como política de Estado en la prevención y erradicación de la violencia de género.

**Definición del problema:** La violencia de género, entendiendo al género como una variable de estudio sobre el fenómeno social que representa la violencia en la sociedad, permite distinguir los aspectos, conductas, comportamientos, estereotipos y símbolos a través de los cuales se diferencia a las mujeres y los hombres, incluyendo en tal diferenciación en ellos a niños, niñas y adolescentes. Tales aspectos representan el punto de partida para las condiciones de desigualdad, que afectan de forma desproporcionada a las niñas, adolescentes y mujeres por el solo hecho de serlo.

En este sentido, la política pública reconoce que la violencia de género “es estructural puesto que se origina en los roles de género, esto es en el proceso social y cultural de lo que es ‘lo masculino’ y ‘lo femenino’” (Decreto Ejecutivo 620/2008, 7). Olsen al respecto determina que

mientras que los hombres se han identificado con lo racional, lo activo, el pensamiento, la razón, la cultura, el poder, lo objetivo, lo abstracto, lo universal. Las mujeres resultaron proyectadas hacia el otro lado e identificadas con lo irracional, lo pasivo, el sentimiento, la emoción, la naturaleza, la sensibilidad, lo subjetivo, lo concreto, lo particular (Olsen 2009, 138).

Esta racionalidad evoca infaliblemente relaciones de desigualdad y una violencia que afecta a las mujeres y cuyas cifras han ido aumentando.

Las tasas de femicidio, como muestra de la extrema violencia contra la mujer, desde el año 2019 se han ido elevando de forma alarmante partiendo desde 106 mujeres asesinadas violentamente, 118 muertes violentas de mujeres, 6 transfemicidios y 1 muerte por maltrato infantil en 2020, 197 muertes violentas de mujeres por razón de género en 2021, 332 muertes violentas de mujeres en 2022, registrándose 1378 femicidios desde el 1 de enero del 2014 en el Ecuador. En el país fallece una mujer cada 26 horas (ALDEA 2023, párr. 3).

Aun cuando no se reportaban encuestas oficiales, sino a través de las organizaciones de mujeres que las desarrollaban, las estadísticas reflejaban una situación similar a lo anterior. Esto permite establecer con contundencia en la política pública que “la violencia basada en género constituye una forma compleja de discriminación y vulneración de derechos humanos” (Decreto Ejecutivo 620/2008, 8). Entonces también necesita considerarse que esta violencia posee efectos diferenciados en niños, niñas y adolescentes para atender y restituir derechos vulnerados.

### 1.3.1.2. Formulación y diseño

**Objetivo de la política:** La política se plantea como objetivo la identificación de los principales problemas por los que la erradicación de la violencia de género no se ha podido concretar a pesar de los múltiples intentos por crear normativa y establecer alianzas interinstitucionales que desarrollen actividades particularizadas para lograrlo. Entre los principales problemas que identifica se encuentran:

- A) La persistencia de patrones socioculturales que naturalizan la violencia de género lo que se traduce en la negación y desconocimiento del problema en la mayoría de la población y la recreación de mitos a su alrededor.
- B) El sistema de administración de justicia, que reproduce estos patrones socioculturales, ha sido altamente revictimizante, discriminante e ineficaz, tanto en cobertura (baja tasa de denuncias), como en productividad (duración de las causas penales, que pueden demorar hasta 785 días), lo que ha generado un alto índice de impunidad. A ello se suma el insuficiente presupuesto asignado.
- C) Las víctimas no cuentan con un sistema de atención integral y protección que asegure la restitución de sus derechos (Decreto Ejecutivo 620/2008, 20).

En este sentido, se plantean cuatro ejes estratégicos (2007):

- 1. Eje estratégico 1: Transformación de patrones socioculturales con la intención de transformar el imaginario social y las prácticas que naturalizan la violencia de género a través de procesos de sensibilización e información sobre las relaciones de desigualdad y violencia.
- 2. Eje estratégico 2: Sistema de protección integral para garantizar la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género a través de un trabajo interinstitucional coordinado y oportuno.
- 3. Eje estratégico 3: Acceso a la justicia que permita reducir la impunidad a través del acceso a la justicia con gratuidad, celeridad e intermediación; garantizando procesos de investigación no revictimizantes; y, la sanción de los delitos.
- 4. Eje estratégico 4: Sistema de registro donde se levante información cualitativa y cuantitativa sobre los actos de violencia, con la intención de que se pueda elaborar e implementar políticas generales y sectoriales adecuadas y oportunas (Decreto Ejecutivo 620/2008, 24-26).

Estos ejes fueron reconsiderados en la elaboración del Plan Nacional para la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, la adolescencia y las mujeres en 2015. Se establecieron cinco líneas estratégicas de acción, sumándose el eje de institucionalidad:

1. Transformación de patrones socioculturales
2. Construcción y fortalecimiento del Sistema de Protección Integral
3. Construcción e implementación del Sistema Único de Registro
4. Acceso a la justicia
5. Institucionalidad con la intención de consolidar una institucionalidad activa y suficiente para el ejercicio de los derechos de la Constitución del 2008. Sus componentes: asignación presupuestaria, coordinación intersectorial y territorialización, busca desconcentrar, promover la descentralización y articular acciones del Estado a todo nivel (Decreto Ejecutivo 620/2008, 7).

En lo que respecta al Plan 2019-2025 se plantean nuevamente cuatro ejes:

- a. Eje de prevención de la violencia de género y promoción de los derechos de las mujeres
- b. Eje de atención y protección a víctimas de violencia de género contra niñas, mujeres adolescentes, de la tercera edad y pertenecientes a los distintos pueblos y nacionalidades.
- c. Eje de reparación integral de derechos a las víctimas de violencia de género contra las mujeres.
- d. Eje de fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Secretaría de Derechos Humanos 2019, 3).

**Marco jurídico:** El marco jurídico que respalda la mencionada política pública se representa en el siguiente conjunto de normas:

- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), instrumento universal para el diseño de una política pública
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención Belém do Pará” (CBDP) y el mecanismo de seguimiento a la Convención
- Constitución de la República del Ecuador (2008)
- Código Orgánico Integral Penal
- Ley Orgánica Integral para la Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

**Actores y alianzas:** Entre los actores políticos y sociales relacionados con la creación de la política pública están las organizaciones de la sociedad civil que han permitido elaborar un diagnóstico situacional (se efectuó en 2019 con la participación de un total de 200 organizaciones por la defensa de los derechos de las mujeres e instituciones estatales que conforman el Sistema Nacional Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres). Son 22 instituciones estatales que conforman las funciones Ejecutiva, Judicial y

de Transparencia y Control Social. Así mismo se le da la facultad rectora a la Secretaría de los Derechos Humanos, que por Decreto Ejecutivo en octubre de 2022 cambió su razón social a Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.

Estos actores a su vez se ven representados a través de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, Fundación Desafío, Dignidad+Derechos, CEDEAL, Rescate Escolar y la Red de Investigadoras en Ciencias Sociales (RICS). Organizaciones como las mencionadas han sido las promotoras del Informe Sombra al Comité de Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, un insumo referente en torno a la exigibilidad de las políticas públicas en favor de las mujeres.

Otros de los actores fundamentales son aquellas instituciones que conforman los ejes de ejecución de política pública y están relacionados con aquellos que se encargan del cumplimiento de la Agenda Nacional para la Igualdad de Género “De las mujeres y personas LGBTI”, la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional, la Agenda Nacional para la Igualdad de Pueblos y nacionalidades, la Agenda Nacional para la Igualdad de Personas con Discapacidad (Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades) y la Agenda Nacional para la Igualdad de la Movilidad Humana.

### **1.3.1.3. Implementación**

**Responsables:** La política pública, al estar íntimamente ligada a la aplicación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, representa la responsabilidad de las instituciones que llevan a cabo la rectoría del Plan Nacional y del Sistema Nacional. De esta forma el sistema se conforma según lo determinado en el art. 22 de la LOIPEVCM.

1. Ente rector de Justicia y Derechos Humanos;
2. Ente rector de Educación;
3. Ente rector de Educación Superior;
4. Ente rector de Salud;
5. Ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público;
6. Ente rector de Trabajo;
7. Ente rector de Inclusión Económica y Social;
8. Consejos Nacionales para la Igualdad;
9. Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación;
10. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos;
11. Servicio Integrado de Seguridad ECU 911;

12. Consejo de la Judicatura;
13. Fiscalía General del Estado;
14. Defensoría Pública;
15. Defensoría del Pueblo; y,
16. Un representante elegido por la asamblea de cada órgano asociativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Las distintas entidades públicas y niveles de gobierno, tienen la obligación de articular y coordinar entre sí y con los actores vinculados, acciones de prevención, atención, protección y reparación. En toda actividad, se observará el principio de descentralización y desconcentración en la provisión de servicios y en la ejecución de medidas (Ley 0/2018, art. 22).

**Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil:** Tal relación es dubitativa, pues la prevalencia de ciertos intereses supone enfrentar posiciones ideológicas y también la aprobación o reprobación social de la política. Uno de los ejemplos más claros fue el debate por la despenalización del aborto en caso de violación, de incesto o de inseminación no consentida que empezó en 2019, que fue rechazado por parte de la Asamblea Nacional del Ecuador ya que no contó con los votos suficientes para su aprobación. El mismo escenario se repitió en 2022 cuando se incorpora al debate el proyecto de ley sobre la interrupción voluntaria del embarazo en casos de violación luego de que la Corte Constitucional en la sentencia 34-19-IN/21 despenalizara el aborto por violación. La norma promulgada fue publicada en el Registro Oficial el 29 de abril de 2022 en medio de fuertes discusiones políticas en la que actores como el presidente de la República y su esposa (*El Universo* 2021) emiten comentarios con la intención de influir en la decisión. Una vez a disposición del presidente electo Guillermo Lasso, la ley fue vetada con 61 observaciones entre las que destacan la reducción del plazo para practicarse un aborto, requisitos para practicarse un aborto e inclusive la ampliación del alcance de la objeción de conciencia, contradiciendo los principios, disposiciones y estándares que ya fueron planteados por la Corte Constitucional.

Bajo este escenario, el Consejo de la Judicatura elaboró la Agenda de Justicia y Género 2023-2025<sup>4</sup> con los objetivos de articular acciones concretas entre los servidores públicos de la

---

<sup>4</sup> La Agenda de Justicia y Género 2023-2025 fue construida en un proceso participativo en el que se dieron cita más de cien de las organizaciones del Movimiento de Mujeres del Ecuador, presidentes/as de Cortes Provinciales, directores/as provinciales del Consejo de la Judicatura, juezas y jueces de las unidades judiciales especializadas y con competencia en violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar, fiscales y

Función Judicial, incluyendo la Fiscalía General del Estado, la Defensoría Pública y el Consejo de la Judicatura:

Establecer un mecanismo de implementación de los acuerdos que son el resultado de la evaluación participativa de la aplicación de la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en la Función Judicial, desde su vigencia, para fortalecer el acceso a los servicios de justicia en los casos de violencia contra las mujeres (Consejo de la Judicatura 2023, 9).

**Información y difusión:** Sobre la información y difusión no existen datos particulares o insumos específicos que determinen las vías usadas para difundir la política en el Plan publicado para el período 2021-2025. Sin embargo, es necesario puntualizar que dicho plan ha abarcado una consecución de dos versiones previas; sobre la última del 2015, se elaboró un folleto de difusión con los principales puntos que abarcaba la política pública (ONU Mujeres 2015).

Por otra parte, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de Violencia contra la mujer vigente en el eje 1 de prevención de la violencia de género y promoción de derechos de las mujeres, en el objetivo específico 1, estrategia 1.3.4, establece: “Implementar campañas de prevención de VCM en lugares de trabajo públicos y privados” y como medios de verificación declara la creación de pastillas comunicacionales de sensibilización sobre la violencia contra la mujer (Secretaría de Derechos Humanos 2019, 123).

Además, en el objetivo 2 se establece “modificar y reducir patrones socioculturales violentos, discriminatorios, de naturalización de la VCM”, en conjunto con la implementación de una estrategia comunicacional a nivel nacional para la prevención de la violencia contra la mujer (Secretaría de Derechos Humanos 2019, 133).

**Sostenibilidad de la política pública:** Radica principalmente en la creación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres vigente desde el 2018 y la creación de un Sistema Nacional de Prevención y Erradicación contra la Violencia, teniendo como ente rector principal la entonces Secretaría de Derechos Humanos, actualmente Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. Para ello, se hace énfasis en que la aplicación integral del SNPEV “implica voluntades políticas, decisiones oportunas, acciones

---

defensores/as públicos, y otros servidores y servidoras de varias instituciones estatales. Tuvo lugar durante el Encuentro Nacional de Justicia y Género, realizado los días 26 y 27 de septiembre de 2022. Este proceso, además, es el resultado de algunas iniciativas, entre ellas las mesas locales de justicia y género, y de justicia y niñez (Consejo de la Judicatura 2023).

articuladas y coordinadas y al mismo tiempo la sustentación de su trabajo a través de instrumentos que fortalezcan la institucionalidad y la interoperabilidad” (Secretaría de Derechos Humanos 2019, 12).

En este sentido, el Plan Nacional representa una de las estrategias que permite cumplir el objetivo nacional de prevenir y erradicar la violencia de género contra las mujeres, niñas y adolescentes en el territorio ecuatoriano con la intención de que pueda ser aplicado a través de la institucionalidad que se sostiene en la normativa vigente.

#### **1.3.1.4. Evaluación, control y vigilancia**

**Producción de información y difusión / monitoreo:** Entre los procesos de monitoreo del Plan Nacional se destacan, en el eje 1, sobre el fortalecimiento del Sistema Nacional, objetivo específico 1, la acción 1.1.2: “Socializar a nivel nacional la LOIPEVCM, su reglamento y competencias a todas las instituciones que forman del SNIPEVCM” y la acción 1.1.3: “Diseñar e implementar un sistema de seguimiento de la gestión del PNPEVCM y de disposiciones del Comité Interinstitucional a nivel central y desconcentrado” (Secretaría de Derechos Humanos 2019, 190). Allí se plantean metas concretas como monitorear la ejecución del Plan Nacional, de forma periódica y que se elaboren reportes sobre el avance del cumplimiento en el plazo de un año.

**Resultados y avances en justicia para las mujeres:** En este aspecto se parte del “Informe sobre el cumplimiento de la LOIPEVCM” de diciembre de 2019 en respuesta a la solicitud de la Asamblea Nacional mediante oficio Nro. 483-2019-ANMA de 8 de noviembre de 2019 sobre el cumplimiento de las 22 instituciones que forman parte del SNIPEVCM (SDH 2019). En términos generales, se ubican aproximadamente 159 acciones realizadas por las instituciones del sistema y en el cumplimiento de la ley; la mayoría (36) se concentran en actividades para la gestión de los ejes de prevención, atención, protección y reparación de derechos a víctimas de violencia contra las mujeres, cifra que equivale al 23 % de todas las acciones realizadas desde la promulgación de la ley (Secretaría de Derechos Humanos 2019, 71).

**Elementos para seguimiento:** Al respecto, se ha elaborado un modelo de gestión para seguimiento y evaluación del plan, organigrama de la figura 1.1.

**Figura 1.1. Modelo de gestión para el seguimiento ya la evaluación**



*Fuente:* PNUD (2019).

### 1.3.2. Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en el Cantón Loja

Sobre esta ordenanza es importante recalcar que se encuentra vigente, desde su publicación el 21 de enero de 2022, y en proceso de aplicación. Sumado a ello está en proceso de aprobación el reglamento de funcionamiento del Sistema Cantonal para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en el Cantón Loja. Esto ocurre mientras se vive la transición de las nuevas autoridades producto de las elecciones anticipadas de 2023.

#### 1.3.2.1. Identificación y definición de los problemas públicos

**Contexto:** Loja ha sido históricamente una de las ciudades ecuatorianas referentes en la lucha por la reivindicación de los derechos de las mujeres, lo que a su vez ha aportado en gran medida a las grandes conquistas normativas –uno de los más representativos personajes al respecto es la lojana Matilde Hidalgo Navarro: la primera mujer en obtener una titulación de colegio, la primera en graduarse de médica y la primera en ejercer el derecho al sufragio en 1924–. Estos antecedentes promovieron que la Constitución de 1929 se modificara y se adhiriera el art. 13 donde se reconocía la ciudadanía a hombres o mujeres, mayor de edad, que sepa leer y escribir.

En la actualidad el papel de los movimientos de derechos de las mujeres, sumado a la Gobernación de la provincia de Loja, la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de

Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Educación y demás instituciones que se encuentran por ley en la obligación de promover política pública de igualdad de género ha sido crucial para que se pueda construir normativa local que permita aterrizar e institucionalizar las iniciativas de protección de derechos hacia las mujeres.

En 2022 el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador sentencia a favor de la vicealcaldesa del cantón Paltas Yennifer López por violencia política, disponiendo la destitución del alcalde Jorge Luis Feijoó, asignándole además una multa de alrededor de diez mil dólares y prohibiéndole su participación política durante dos años. De igual forma, en febrero del 2023 el Tribunal determina la destitución del alcalde Oswaldo Román por ejercer violencia política contra María Salomé Ludeña, determinando la prohibición de sus derechos de participación política durante dos años y una multa de doce mil dólares. En ambos casos la participación de organizaciones de mujeres en el acompañamiento legal y mediático fue fundamental, ya que el posicionamiento del discurso sobre el significado de la violencia política genera discusión social sobre el tema, lo que permite visibilizar este tipo de violencia.

**Antecedentes:** Los antecedentes que se tomaron en cuenta para la elaboración de la presente política pública son de carácter normativo y estadístico. En principio la Constitución del 2008 contiene disposiciones relacionadas principalmente al derecho a una vida de paz y a la seguridad integral; disponiendo al Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en el texto constitucional. A ello se suman la declaratoria de atención prioritaria a víctimas de violencia doméstica y sexual, brindando medidas que aseguren la protección de niños, niñas y adolescentes frente a cualquier tipo de violencia.

En el mismo cuerpo normativo en el art. 84 se establece que tanto la Asamblea Nacional como cualquier otro órgano que posea potestad normativa está en la obligación de adecuar sea formal o materialmente la normativa a los derechos contemplados en la Constitución y los tratados internacionales. Esto es relevante puesto que la Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en el cantón Loja es el resultado del proceso por el cual el Estado de derechos empieza a constituirse desde el año 2008 hasta la actualidad, determinando las pautas socioculturales y normativas que se han ido adoptando como procesos reivindicativos y de memoria histórica en pro de transformaciones a corto y largo plazo, que beneficien a los grupos históricamente vulnerados como las mujeres.

La perspectiva de participación políticas de las mujeres es igual de relevante al respecto, puesto que la proponente de la mencionada ordenanza fue una de las tres concejalas que

formaban parte de un Consejo Cantonal conformado por otros diez miembros varones. La discusión entonces fue álgida porque la cuota política que involucra la presencia de la mujer puede ser muchas veces asumida como una representación total de compromiso en pro de los derechos de las mujeres, cuando en realidad el cabildeo respecto de la efectivización de un cuerpo normativo como es una ordenanza debe ser crudamente exigido, pero mínimamente aceptado.

En este sentido, es importante recalcar que en la última década el aumento de la participación de la mujer en los círculos políticos ha aumentado, tanto por los antecedentes normativos como por el proceso de empoderamiento de la mujer y la conciencia social. Así se puede puntualizar esta participación en varios eventos históricos principales:

- Ley de Amparo Nacional en 1997: el mínimo de 20 % en participación de mujeres para procesos electorales.
- La reforma constitucional en 1998: la participación equitativa de hombres y mujeres en elecciones.
- La reforma a la ley de elección: con la participación del 30 % al 50 % de mujeres en los procesos electorales.
- La Constitución de 2008 que establece la paridad de género como un principio del sistema electoral.

**Definición del problema:** El problema sobre el que versa la elaboración de la ordenanza, en principio, tiene su origen en la importancia de visibilizar el impacto desproporcional que supone la violencia direccionada a mujeres, niñas, niños y adolescentes sea a nivel físico, psicológico, sexual, llevando en ocasiones a la muerte. Esto es avalado por los resultados que arrojan las encuestas nacionales desarrolladas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos tanto en 2011 como en 2019: 6 de cada 10 mujeres han vivido algún tipo de violencia en el transcurso de su vida. La provincia de Loja no es la excepción, siendo el reflejo de las estadísticas nacionales.

**Figura 1.2. Estadísticas de violencia, provincia de Loja**

Tipo de Delito	Años			Total casos	Estado procesal
	2019	2020	2021		
Violencia física contra la mujer o miembros del núcleo familiar	21	21	16	58	Sólo dos están con sentencia condenatoria
Violencia psicológica contra la mujer o miembros del núcleo familiar	581	442	189	1212	Sólo un caso con sentencia condenatoria, cuatro con dictamen acusatorio y 316 casos archivados
Violencia sexual contra la mujer o miembros del núcleo familiar	6	8	2	16	Sólo un caso con dictamen acusatorio
Femicidio	4			4	Sólo un caso con sentencia condenatoria

*Fuente:* Municipio de Loja (2021c).

En este sentido el mayor número de casos ocurren en el entorno familiar. Esta información es a su vez confrontada con el reporte de causas judicializadas en razón a la violencia contra la mujer u otros miembros del núcleo familiar registrándose una disminución de denuncias desde el año 2019, causada principalmente por la pandemia de la covid-19, ya que ello involucraba menor disponibilidad de movimiento o denuncia.

Estos datos nos llevan también a otro campo relevante: el requerimiento de cuidados y la Encuesta de del Uso del Tiempo desarrollada en 2012 en Ecuador, en la cual se refleja que el trabajo de la mujer a la semana representa alrededor de 16 horas más que la de los hombres. Es decir, que la mujer asume en mayor medida las responsabilidades relacionadas con el cuidado de la vida y las personas en el entorno, lo cual representa aquella división sexual del trabajo que ha sido ampliamente abordada por las teorías feministas, sobre los roles que se asigna a la mujer o el hombre por el simple hecho de serlo.

### **1.3.2.2. Formulación y diseño**

**Objetivo de la política:** El principal objetivo de la ordenanza es el que se contempla en el art.1: implementar las políticas públicas con perspectiva de género para la prevención, atención, protección y restitución a las víctimas de las distintas formas de violencia de género para garantizar el derecho a la integridad personal y a una vida libre de violencias en el ámbito público y privado de todas las personas (Municipio de Loja 2021c, art. 1). Este objetivo viene íntimamente ligado a lo que a su vez determina el art. 1:

El objeto de la presente Ley es prevenir y erradicar todo tipo de 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; así como a través de la reeducación de la persona agresora y el trabajo en masculinidades personas (Municipio de Loja 2021c, art. 1).

**Marco jurídico:** Hace alusión en principio a la Constitución del Ecuador vigente desde el año 2008, donde se determinó como transformación principal de un Estado de derecho a un Estado constitucional de derechos y justicia. Esto involucra que las garantías contempladas en la Constitución que son las normativas, las políticas públicas y las jurisdiccionales se establecen con la finalidad de coordinar la ejecución de los derechos y principios contemplados en la parte dogmática de la carta magna.

En este caso los artículos que representan el marco jurídico constitucional son entre los más relevantes los arts. 3, 9, 35, 38, 46,66, 70, 84, 156, 226, 227, 238, 240, 341, 393 en el que se fundamenta la Ordenanza. Así mismo se contempla la coherencia normativa con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en sus arts. 3, 4, 5, 7, 53, 54, 55, 57, 60, 249, 327 y 598. También se toman en cuenta disposiciones del Código de la Niñez y Adolescencia y el Código Orgánico Administrativo para la protección integral de los grupos de atención prioritaria y el reconocimiento de las obligaciones que posee la administración pública en el cumplimiento de las disposiciones que nacen desde la Constitución y los tratados internacionales, como el caso de la CEDAW.

**Actores y alianzas:** En el contexto local la rectoría de la organización del Sistema Cantonal la posee, conforme lo determina la ordenanza en el art. 9, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Loja a través del Centro de Apoyo Social Municipal de Loja, donde también se contempla la amplia red de instituciones u organizaciones llamadas a conformar el sistema. Actualmente se encuentra activo el Sistema Cantonal que realiza convocatorias periódicas a instituciones públicas y organizaciones sociales que cumplen funciones de interés.

Entre las instituciones que integran las alianzas para la ejecución de la ordenanza se pueden citar las siguiente: Universidad Internacional del Ecuador, Universidad Técnica Particular de Loja, Universidad Nacional de Loja, Cátedra UNESCO por la Paz de la Universidad Técnica Particular de Loja, Plan Internacional, Coordinación Política de Mujeres, Asociación Agro orquídeas de la parroquia El Cisne, Asociación de Mujeres de la Frontera CODEMUF, SOS Violencia Loja, Colectivo Urbikletas, Proyecto FEPP y Agencia Catalana, Fundación Espacios, Fundación La Calles es Mía, Fundación Luna Raymi, Misión Equidad, Movimiento

de Economía Social y Solidaria, Plataforma de Mujeres Caminando hacia la Igualdad, Organización Mujeres en Acción Loja, Comunidad LGBTI, Unión de Mujeres Lojanas, Organización Acción Feminista por la Paz, Unión Popular de Mujeres de Loja, Organización Warmi Sur, Defensorías Comunitarias, Comité de Desarrollo de Mujeres de Frontera, Asociación PLAPERTS, Fundación J.M Contigo Observatorio Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la mujer.

### **1.2.3.3. Implementación**

**Responsables:** La principal responsabilidad de la implementación de la ordenanza recae en el Gobierno Autónomo Descentralizado a través del Centro de Apoyo Social Municipal de Loja (CASMUL), aunque como se mencionó en párrafos anteriores, se contempla a los integrantes del Sistema Cantonal, a las principales instituciones públicas rectoras de la seguridad, la salud, la educación y el trabajo social, sumadas a las organizaciones sociales y de mujeres dedicadas al servicio de protección y atención a víctimas de violencia de género.

**Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil:** Desde la entrada en vigor de la ordenanza hasta la activación del Sistema Cantonal ha transcurrido alrededor de un año, tiempo en el cual se han ido adhiriendo un mayor número de organizaciones sociales a la intención de que pueda efectivizarse. El mencionado sistema lo conforma un importante número de actores, sin embargo, la voluntad política ha sido uno de los grandes retos a superar para la consecución de objetivos.

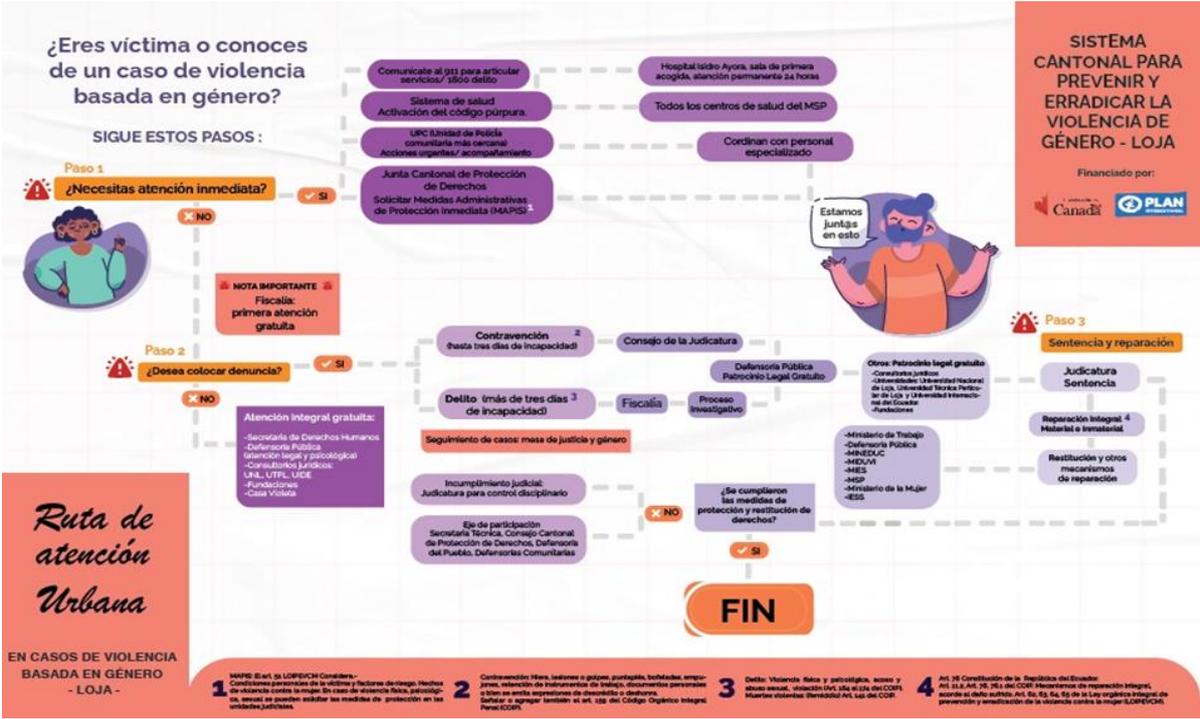
En 2022, al fallecer el alcalde en funciones, Ing. Jorge Bailón, asume la alcaldía la vicealcaldesa, quien generó múltiples cambios en la dirección del CASMUL, haciendo imposible procesos de institucionalización que pudieran mantenerse a corto y largo plazo. En el año 2023 se desarrollan las elecciones seccionales para elegir a la nueva administración cantonal, por lo que las iniciativas se mantuvieron detenidas ya que se aducía no existir presupuesto ni disposición de autoridad superior en desarrollar actividades programadas. Esto generó reacciones por parte principalmente de las organizaciones sociales y de mujeres, quienes han sido las principales promotoras de la ejecución de la ordenanza, a través de la exigibilidad de la elaboración del respectivo reglamento. El gobierno cantonal actual no se ha referido en ninguna intervención pública a viabilizar el cumplimiento de la ordenanza o cualquier otra política pública relacionada a la prevención y erradicación de la violencia de género.

**Información y difusión:** Los principales recursos asignados en torno a la información y difusión están relacionados a la competencia que se le reconoce al Sistema Cantonal, determinando en el art. 10 de la ordenanza, numeral 5 y 6, que las funciones serán las de

implementar estrategias de sensibilización y capacitación a diversos actores: servidores y servidoras públicas, organizaciones sociales y ciudadanía, así como una estrategia comunicacional de promoción de derechos para eliminar progresivamente los patrones socioculturales y estereotipos que justifican o naturalizan la discriminación y la violencia de género. [...] Difundir la actualización de la ruta de atención a las víctimas de violencia de género y de los Protocolos de actuación para los diferentes casos (Municipio de Loja 2021c, 18).

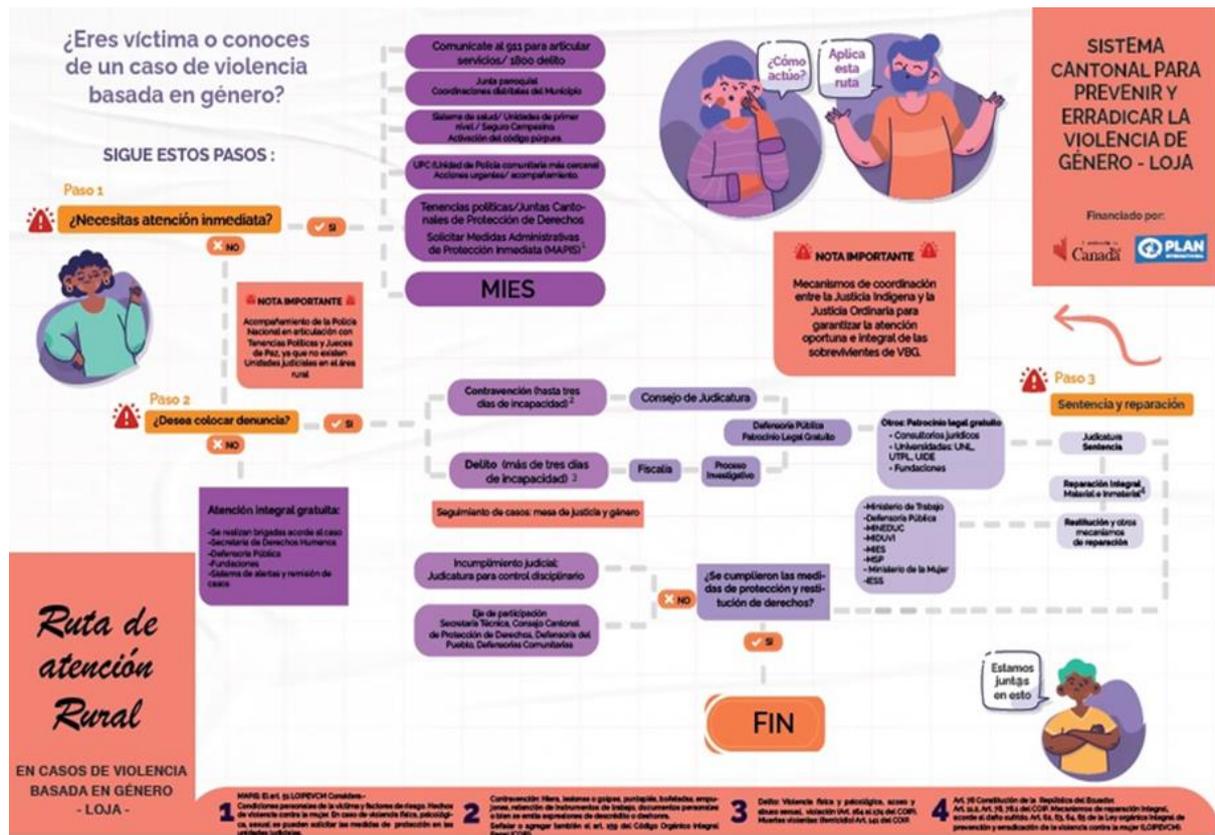
El mes de abril del 2023 el Sistema Cantonal lanza la campaña de difusión puerta a puerta sobre las rutas de atención a nivel rural y urbano con la intención de informar a la ciudadanía lojana sobre la existencia de estas y los mecanismos para activarlas.

**Figura 1.3. Ruta de atención urbana**



Fuente: Municipio de Loja 2021c.

Figura 1.4. Ruta de atención rural



Fuente: Municipio de Loja 2021c.

Finalmente, en la cuarta disposición general se establece que tanto la publicación como la difusión de la ordenanza se realizará en los idiomas español y kichwa. No obstante, solo se cumplió lo relativo al idioma español.

**Sostenibilidad:** Considerando que la ordenanza es uno de los ejes fundamentales a los cuales se encuentra avocada la actividad del CASMUL y sumando la actividad que desarrollan las organizaciones sociales en el proceso de seguimiento, la sostenibilidad se basa en la articulación de acciones programadas que se conjugan en la elaboración del Plan Cantonal para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género como una política pública local de carácter permanente. Así formará parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que es revisado anualmente por el Consejo Cantonal, lo que permitirá que el porcentaje económico que se destina a actividades de CASMUL incluyan las determinadas en la ordenanza y demás iniciativas que surjan de esta.

#### **1.2.3.4. Evaluación, control y vigilancia**

**Producción de información y difusión / monitoreo:** En las disposiciones transitorias de la ordenanza, se establece en primer lugar que en el término de treinta días se convoque a los miembros del Sistema Cantonal a la primera reunión de trabajo. Al respecto es importante recalcar que se han desarrollado múltiples reuniones ordinarias y extraordinarias con el fin de plantear una hoja de trabajo interinstitucional que permita efectivizar acciones conjuntas y concretas. En la disposición transitoria segunda se determina que en el plazo de sesenta días desde la promulgación se

desarrollará programas de sensibilización y capacitación hacia el personal de la institución municipal y de sus instituciones dependientes, con énfasis en quienes brinden atención directa a la ciudadanía; aplicando enfoques de perspectiva de género, de derechos humanos, de intergeneracionalidad, de integralidad, de interseccionalidad e interculturalidad, con la finalidad de erradicar expresiones de misoginia y estigmatización que atenten contra las diversidades (Municipio de Loja 2021c, 26).

A la par, la cuarta disposición establece que sesenta días luego de la promulgación de la ordenanza, “la Dirección de Comunicación elaborará varios productos de comunicación para la prevención de la violencia de género en el cantón” (Municipio de Loja 2021c, 26).

Ninguna de las dos disposiciones se ha cumplido. Sin embargo, cada institución perteneciente al Sistema Cantonal posee información y acciones individuales que tienen como fin principal el cumplimiento de producción e información al respecto en consonancia con lo determinado en las rutas de atención.

**Resultados y avances en justicia para las mujeres:** Uno de los resultados que ha podido cumplirse a través de la ordenanza es el trabajo interinstitucional coordinado y cómo la convocatoria ha sido acogida por un gran número de instituciones privadas y organizaciones sociales y de mujeres. Esto refleja el compromiso que existe en la ciudad para prevenir y erradicar la violencia de género, a través de las acciones que mancomunadamente se desarrollan para la transversalización del género en la ejecución de planificación, ejecución y evaluación de las actividades planteadas.

Otro de los hitos importantes ha sido diseñar rutas de atención a nivel urbano y rural, ya que esto ha permitido establecer de manera clara y concreta las competencias que posee cada institución en relación con su rol dentro del Sistema Cantonal. Adicionalmente, otro de los hitos más importantes ha sido la implementación de una relación de variables entre la

autonomía económica de las mujeres y su situación de vulnerabilidad como víctimas de violencia de género. Con ello obliga al GAD cantonal de Loja a generar iniciativas de proyectos productivos y empoderamiento económico a personas que han sido víctimas de violencia de género.

**Elementos para seguimiento:** En la actualidad, se encuentra en ejecución el Reglamento de la Ordenanza, que permitirá fortalecer el compromiso de trabajo conjunto. Se desarrollarán principalmente las siguientes actividades adicionales a la implementación del Plan Cantonal:

1. Activar un Comité de Respuesta Integral Local con las instituciones que brindan apoyo psicológico, jurídico, social a las víctimas de violencia de género, para el seguimiento de casos.
2. Ejecutar y velar por el cumplimiento de las políticas públicas de igualdad con enfoque de género en el cantón Loja.
3. Facilitar la coordinación y cooperación mutua entre todos los miembros del Sistema Cantonal y los otros niveles de gobierno para fortalecer las políticas de prevención de violencia de género en el nivel territorial.
4. Implementar estrategias de sensibilización y capacitación, a diversos actores; servidores y servidoras públicas, organizaciones sociales y ciudadanía; así como una estrategia comunicacional de promoción de derechos para eliminar progresivamente los patrones socioculturales y estereotipos que justifican o naturalizan la discriminación y la violencia de género.
5. Difundir la actualización de la ruta de atención a las víctimas de violencia de género y de los Protocolos de actuación para los diferentes casos.
6. Adoptar acciones para evitar la difusión de contenidos concretos o símbolos que fomenten la discriminación, violencia o estereotipos de género, sea por medios televisivos, radiales, escritos o digitales.
7. Motivar la generación de estudios específicos, análisis, construcción de estadísticas sobre el fenómeno de la violencia de género y sus dimensiones, preservando la confidencialidad.
8. Elaborar un informe anual de actividades y resultados que será socializado el 25 de noviembre de cada año, por el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

## **Capítulo 2. Marco conceptual**

### **2.1. La violencia simbólica, cultural y estructural**

Es indispensable establecer la violencia como concepto, a fin de entender cómo aquello que se pretende prevenir y erradicar ha tenido cabida histórica en las estructuras sociales durante civilizaciones y que, por lo tanto, genera debates profundos en las distintas ramas de las ciencias sociales sobre su origen, validez e inclusive justificación. Así lo refiere Tosca Hernández cuando dice que al precisar su significado por lo general se tiende a definir interpretativamente en relación con las relaciones o contextos socialmente significados donde ocurre, dejando una ambigüedad que genera confusión al determinar entonces si la violencia es “sujeto” o es “adjetivo” ya que no deja de lado la carga emocional que la palabra significa (Hernández 2010, 59). Esto es importante en tanto podamos entender que el ejercicio de la violencia no representa únicamente el ejercicio del acto o el hecho, sino que incluye las consecuencias que puede acarrear en la persona o grupo de personas que viven esa experiencia en particular.

Martínez Pacheco, por su parte, cita algunos conceptos sobre violencia, atendiendo además a las especificaciones sobre las que se caracteriza el acto, por ejemplo, la intencionalidad del daño, el uso de la fuerza por parte de alguien, o el propósito de obligar a la víctima a dar o hacer algo que no quiere (Martínez Pacheco 2016, 9). Sin embargo, desarrolla un argumento mucho más complejo no solo sobre la relación que se pueda gestionar entre víctima y victimario, también con elementos contextuales, sociales, culturales, etc., que permitan que las condiciones puedan favorecer a la existencia de este tipo de hechos.

En tal sentido, el aporte que desarrolla Pierre Bourdieu a través de lo que denominó la “violencia simbólica” es fundamental para poder representar el papel de la víctima en la relación, teniendo en cuenta que se encuentra obnubilada por la aceptación e internalización de las acciones que genera el dominado sobre ella, ocasionando que no pueda distinguir si la relación de violencia existe o no y, por lo tanto, no se genere ningún tipo de reacción ante la misma. Al respecto, Bourdieu determina que la dominación masculina establece a la mujer como un objeto simbólico, cuyo ser es un ser percibido, y tiene por lo tanto el efecto de colocarla en un estado de dependencia simbólica (Bourdieu 2000). Esto, referente a una posición en la que la mujer se encuentra al deber cumplir con las expectativas de aquello que se espera de ella en tanto a comportamiento y expresión física, a fin de caber en el imaginario impuesto desde la percepción masculina de lo que ser mujer representa. Si ello no ocurriera, y

entonces la mujer decidiera reivindicar su derecho de autodeterminación, disponiendo del ejercicio libre de su cuerpo, decisiones o expresiones entonces ingresa a un carrusel sin salida donde solo tiene dos opciones: la exclusión o la participación, al menos pasiva para integrarse, quitándoles entonces el derecho a lamentarse en caso de que los actos violentos puedan victimizarlas (Bourdieu 2000).

En esa dirección, la violencia estructural parecería estar totalmente en consonancia con aquello que la violencia simbólica determina, según Galtung, puesto que la violencia estructural tiene como causa los procesos de estructuración social y no necesita de violencia directa para que tenga efectos negativos sobre las oportunidades de supervivencia, bienestar, identidad o libertad de las personas (Galtung 1996). Algunos de los fenómenos que enmarca este tipo de violencia están relacionados a ámbitos como la pobreza, la desigualdad, la exclusión/discriminación, la desigualdad o la injusticia social.

Con el aumento de los niveles de violencia en los últimos cinco años en países como Ecuador, se genera automáticamente una ola de reacciones respecto de aquello que se considera “jerárquicamente” más importante de atender porque es aquello que se visibiliza y crea indignación social. Es decir, la implicación que genera la reacción sea social o política entre una crisis carcelaria que ocasiona muertes violentas ocasionadas por las bandas delictivas versus la violencia directa que viven las mujeres que son asesinadas por sus parejas (1 cada 28 horas) (Ponce 2022). En el primer caso probablemente los medios de comunicación y redes sociales determinarán que son acciones inconcebibles y por lo tanto la percepción de violencia puede aumentar, sin embargo, las cifras de femicidio se han multiplicado año a año desde la tipificación del delito y la percepción de violencia al respecto no es determinante para que administradores públicos o de justicia tomen medidas inmediatas que permitan revertir las estadísticas, ocasionando indiferencia social, exclusión hacia a quienes asumen esas luchas y denigración por las acciones evocadas para exigir justicia social.

Esto puede relacionarse directamente con aquello que Galtung denominó violencia cultural, es decir, aquellos aspectos de la cultura, la esfera simbólica de nuestra existencia, que pueden ser utilizados para justificar o legitimar la violencia directa o la violencia estructural (Galtung 1996). ¿Basado en qué parámetros puede “medirse” la gravedad de la violencia en un grupo u otro? ¿Por qué el tipo de violencia que está más naturalizada culturalmente es la que menos reacción social posee? ¿Cuáles son las representaciones culturales que permiten sostener e inclusive justificar la violencia simbólica y estructural? “La cultura predica, enseña, advierte, incita, y hasta embota nuestras mentes para hacernos ver la explotación y/o la represión como

algo normal y natural, o posibilita la alienación para vivir aparentando que no se sienten sus consecuencias” (Galtung 1996, 128).

Reconocer las características de cada tipo de violencia e identificarlas en el día a día de un ciudadano o una ciudadana común permite entender la importancia radical de la influencia de los patrones socioculturales en la reproducción de las conductas violentas arraigadas desde la costumbre. Solo así podríamos pretender llegar a la centralidad de la relación que existe entre la publicidad de una bebida alcohólica con una mujer semidesnuda y el índice de femicidios en el país.

## **2.2. La mujer como sujeta de derechos y el papel de la CEDAW en los avances normativos nacionales**

Para la teoría crítica del derecho, ser sujeto de derechos involucra reconocer al individuo como el único adscrito a lo que el derecho determina sobre este, desde su existencia misma, conducta, acciones y consecuencias durante su vida y finalmente hasta su deceso (Russo 1987; Bobbio 1980). En este sentido, podríamos decir que el derecho es el instrumento a través del cual se regula al ser humano mientras este esté concebido bajo los parámetros normativos que sostienen su validez. Para ejemplificar lo citado, podemos referirnos al positivismo como rama filosófica del derecho vigente en varios sistemas jurídicos, y que hace hincapié en la influencia de los rasgos y contextos determinantes de cada época para la construcción social del derecho.

“La misma noción del derecho implica la asunción de un modelo no exento de connotaciones ideológicas, el que le da forma y le permite, a su vez, construir esquemas conceptuales jurídicos, acordes a dicha perspectiva” (Bonetto de Scandogliero y Piñero de Ruiz 1994, 63).

Por tanto, el reconocimiento del “sujeto” estaría determinado por la influencia de quienes estuvieran en el privilegio de así establecerlo sea por la predominancia racial que ocasionó el proceso colonial o por las condicionantes de clase que motivaban a mantener el *statu quo*.

“Tanto la ciudadanía como los derechos están siempre en proceso de construcción y de cambio” (Jelin 1994, 8), lo que implica reconocer quiénes han planteado la importancia de la justicia como una premisa universal, aunque ello haya sido inspiración para favorecer a grupos específicos en la historia, tomando en cuenta solo a *quiénes* podrían decir *qué* en el proceso de definir *cuáles* son los problemas comunes y *cómo* serían abordados (Jelin 1994, 7).

En Ecuador la mujer no se reconoció como sujeta de ciertos derechos sino hasta 1949 con la reforma a la Constitución en donde se fijaba el reconocimiento tácito de ciertos derechos de corte liberal como el sufragio. Dicho de otro modo, el Estado y las relaciones de poder tienen

un papel preponderante en la determinación de las mujeres no solo en el reconocimiento de su existencia como humanas, sino también con el derecho de reconocer la vulneración a ello.

Marcela Lagarde lo define de la siguiente forma:

El concepto de humanidad encubre ideológicamente la dominación al pretender la confluencia abarcadora de todos y todas [...] al homologar a la humanidad con el hombre se le anuncia excluyente ya que deja fuera, o sea, subsume en el sujeto histórico (patriarcal, genérico, clasista, étnico, racista, religioso, político) a quienes están sometidos por el dominio, a quienes no son el sujeto y, en consecuencia, no son suficientemente humanos (Lagarde 2012, 25).

La realidad a nivel internacional no era diferente, teniendo en cuenta que la convulsión internacional por el reconocimiento de los derechos humanos tiene su mayor auge durante la Revolución francesa cuando se elabora la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Olympia de Gouges, consciente de la necesidad de visibilizar aquello que se mantenía a la sombra de la hegemonía masculina, desarrolla la propuesta que denomina la Declaración Universal de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana estableciendo en su art. 1: “La mujer nace, permanece y muere libre al igual que el hombre en derechos” (Ramírez 2015, 7).

Ese punto en la historia de las mujeres marca el inicio, a través del feminismo, de un camino de luchas. Logró construir plataformas políticas internacionales desde las identidades de los sujetos y establecer propuestas que obliguen a los Estados a aplicar políticas internas para su atención. El feminismo procuró usar el Sistema Internacional como escenario para la discusión de derechos universales que asisten a los individuos, por encima de los sistemas políticos de cada Estado. Además, utilizó las relaciones internacionales y el derecho internacional como herramientas para obtener conquistas políticas dentro de los Estados, que podían ser exigidas por fuera de las fronteras nacionales.

Los resultados de ello se observarían después de la Guerra Fría, con la aprobación de convenciones internacionales relativas a los derechos de los niños, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, frente a la discriminación racial o contra la discriminación hacia las mujeres.

En 1979 la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue suscrita por sesenta y cuatro Estados; y ratificada en 1981 por veinte. Al respecto Alda Facio refiere:

Se dice que es la carta internacional de los derechos humanos de las mujeres porque es el primer instrumento internacional que incluye todos los derechos humanos de las mujeres explícita o implícitamente al prohibir todas las formas de discriminación por razones de sexo (Facio 2009, 542).

Que esté en vigencia este instrumento internacional permite transformar el discurso sobre lo que la discriminación hacia la mujer involucra, no de forma interpretativa sino de forma tácita. Una vez que la mujer ha sido reconocida como humana, es indispensable crear las condiciones para que esa igualdad pueda ser formal en el contexto de los países que han ratificado la Convención y material en todo su concepto de aplicación. Tal es así que al definir en el art. 1, se debe entender que,

a los efectos de la presente convención, la expresión “discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (Facio 2009, 542).

Esta afirmación implica que, al formar parte de un tratado ratificado por los Estados, todas las instituciones encargadas del proceso de administración de justicia deben avocarse a este concepto, sin que puedan construir uno nuevo o particular. A ello se suma el hecho de que se prevea la protección de los derechos de la mujer no solamente cuando existe una vulneración tácita u objetiva, sino que también cuando la intención de dichos actos esté camuflada bajo la presunta intención de “proteger” a la mujer de no hacer aquello que se considera que no podría o debería por el hecho de ser mujer. Por tanto, al revestir las disposiciones bajo el principio de igualdad y no discriminación reconoce “a la mujer como sujeto jurídico equivalente al hombre en dignidad humana” (Facio 2009, 548). Sin embargo, la igualdad que propende la CEDAW no se circunscribe solo a lograrla entre los sexos, sino que es una igualdad que únicamente podrá alcanzarse eliminando otras desigualdades sociales, lo que involucra promover cambios estructurales a nivel social, cultural y económico (Facio 2009, 549).

### **2.3. Para reflexionar sobre las políticas públicas**

Con base en los antecedentes referidos en este capítulo, es fundamental entender el papel de las políticas públicas para contrarrestar los efectos de la violencia de género y proponer alternativas formales que nazcan desde el Estado. Es importante tomar en cuenta la existencia del marco normativo nacional e internacional que obliga a desarrollar instrumentos,

programas o cualquier otra iniciativa que permita ejecutar las medidas necesarias para lograr los objetivos de prevenir y erradicar la violencia de género.

Las políticas públicas representan el marco a través del cual se refleja las problemáticas sociales que son abordadas por el Estado al considerarlas merecedoras de atención, entendiendo el origen de estas, vinculándolas con los demás factores que influyen en su existencia y visibilizando la relación que existe entre la ciudadanía de un espacio geográfico en particular y la capacidad del gobierno de turno por regularla y resolverla.

Las políticas públicas son una herramienta fundamental para impulsar las transformaciones hacia mayores niveles de justicia, además de expresar la decisión política de los gobiernos de avanzar en la solución de los problemas de desigualdad que afectan a las mujeres (Benavente y Valdés 2014, 5). Teniendo como objetivo la igualdad, las políticas públicas están en la capacidad de transformar las condiciones en las cuales los derechos pueden ser exigidos y garantizados con dignidad, además de incluir a los actores necesarios para que ello ocurra (OEA 2013).

Es indispensable que la política pública pueda visibilizar las principales causas de las que se presume la existencia de la problemática, puesto que esto permitirá plantear alternativas de prevención. Ello no es menor, ya que, en el caso de las mujeres, al reconocer los flujos de violencia en los que se encuentran sometidas sea por razones estructurales, simbólicas o culturales, tendrán mayor capacidad de reacción y decisión. Esto a su vez será un instrumento para transmisión de información o sostén de redes de mujeres que puedan ser un apoyo en la réplica de esta información generando mayor conciencia y sensibilización sobre la necesidad del empoderamiento femenino en la consecución efectiva de las políticas existentes hacia la justicia social.

Sin embargo, pretender alcanzar justicia de género implica haber incorporado la noción de que las mujeres, en cuanto sujetos, no constituyen ni una clase social ni un estatus, y que no existe un solo factor para su vulneración, cuya superación no depende de medidas de redistribución, sino que exige la reestructuración de las relaciones de reconocimiento, construyendo nuevos patrones culturales igualitarios, que cuestionen y transformen los patrones culturales androcentristas dominantes (Benavente y Valdés 2014, 5).

¿Se trata de medir constantemente políticas públicas que incluyan a la mujer? ¿La funcionalidad de una política pública depende de si se incorpora a la mujer en el texto? ¿La política pública podría tener éxito en la medida en la que propone disminuir las condiciones

de desigualdad e injusticia en la que viven las mujeres? Estas preguntas son precisamente la base de la discusión que se ha generado desde la adopción de las distintas convenciones internacionales de derechos de la mujer hasta la paulatina construcción de una base institucional que pueda sostener los objetivos planteados.

La justicia solo puede alcanzarse a través de un Estado activo en el logro de la igualdad, un Estado que en la planificación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas considere el fomento de la justicia en la sociedad. Las instituciones –y las políticas– así entendidas son mecanismos para lograr la justicia en ámbitos determinados y constituyen instrumentos para alcanzar la superación de desigualdades específicas (Benavente y Valdés 2014, 17).

## **Capítulo 3. Análisis de los resultados**

### **3.1. Los datos recogidos en el trabajo de campo en discusión con el marco teórico**

Para el presente trabajo se desarrollaron cuatro entrevistas semiestructuradas a personas involucradas de forma directa en la construcción de políticas públicas y de manera particular en la elaboración de la Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en el cantón Loja: la Abg. Karina González, concejala del cantón Loja; Patricia Gutiérrez, abogada de la Defensoría del Pueblo; Karina Ponce socia fundadora de la Asociación de Mujeres por la Equidad de Género y la Autonomía (MEGA); y Marcella da Fonte, especialista en derecho, género y docente universitaria.

A continuación, se destacan las ideas principales de cada una de sus intervenciones para desarrollar al final un compendio y un análisis de los puntos en los que sus opiniones convergen o difieren.

#### **3.1.1. Karina González: concejala del cantón Loja, período 2019-2023**

La concejala afirma que una de las principales motivaciones para la creación de la Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en el cantón Loja fue el reconocimiento de la violencia como un problema real de salud pública. Por eso, se consideró indispensable la creación de una ordenanza que plantee soluciones al respecto dentro de la jurisdicción del cantón Loja. Además, fue parte de su plan de trabajo en la concejalía y era indispensable ponerlo en marcha.

Sin embargo, la parte más compleja no fue iniciar con el proyecto, sino los problemas que surgieron en el camino hasta su aprobación. Ella pudo identificar que actores políticos, hombres y mujeres, al no haber tenido ningún tipo de sensibilización sobre el tema del género o los derechos humanos no empatizaban con la causa y no lo percibían como prioritario para plantear alternativas en su ejecución. Tal es así que una de las negociaciones con el Ejecutivo para que se apruebe la ordenanza, y pueda ser incluida en el PDOT cantonal, fue que se elimine la propuesta de la creación de la Unidad de Género. En sus palabras, si el administrador no tiene conocimiento y formación en la problemática como un fenómeno real, no se logra empatar con la causa (entrevista a Karina González, concejala del cantón Loja, 10 de febrero de 2023).

En este sentido, los principales problemas que identificó en la entrada en vigencia de la Ordenanza son: a) la falta de voluntad política, ya que se debió desarrollar un largo y tedioso proceso de sensibilización con los demás miembros del cabildo para que se pudiera contar con

los votos necesarios que permitieran que pase los debates de ley; b) la inestabilidad institucional por el cambio de directores del CASMUL, que como ente rector de la ordenanza debía ejecutar de forma orgánica y técnica las disposiciones contenidas en la misma; c) si bien la ordenanza entró en vigencia desde enero de 2023, hasta la fecha (finales de 2023) no se ha concretado la ejecución del plan cantonal para prevenir y erradicar la violencia ni del reglamento respectivo, o sea, de los documentos operativos de la ordenanza.

Algunos de los retos que se presentan dentro del ámbito externo es que las organizaciones sociales y de mujeres mantienen una actitud demandante con la administración, que si bien es la forma en la cual se obtiene retroalimentación de la ejecución pública, en muchas ocasiones las demandas chocan con la competencia institucional del Municipio. Para ello es importante reconocer que el GAD cantonal de Loja no tiene competencia exclusiva, aunque se apeló a la competencia concurrente (Ley 0/2018, art. 38).

Ganar espacios en el debate político también ha sido un problema recurrente ya que establecer en la agenda de intereses políticos como preferencial ante otras temáticas puede llegar a ser desgastante e infructuoso. Partiendo de la alcaldía, se minimiza la importancia de temáticas relacionadas con la mujer o de género y se excluye estos temas.

La evaluación de esta ordenanza es un proceso que se deberá llevar a cabo con posterioridad y con base en parámetros exhaustivos que pongan en evidencia el trabajo avanzado a cargo de la administración responsable de ello, junto con un equipo especializado y capacitado en temáticas de género. El mayor riesgo que surge en este sentido es que sea inaplicable por la falta de facilidades técnicas o que la nueva administración derogue la ordenanza. Esto puede originarse en la falta de conocimiento de los servidores públicos sobre la temática o su intención para profundizarlo. El éxito de estas iniciativas tiene como objetivo implicar a las mujeres en temas presupuestarios, construir marcos de colaboración y cambiar la perspectiva del funcionariado y la gente en posición de poder en temas de género, tareas cuyos resultados no son visibles a corto plazo, aunque pueden facilitar cambios posteriores (Jubeto Ruiz 2014).

Uno de los aspectos que destaca la concejala en la entrevista se relaciona con la dificultad de la administración pública de plantear presupuestos con enfoque de género. Al tener asignados diferentes roles sociales mujeres y hombres, que alimentan una división sexual del trabajo perjudicial para las mujeres y minusvalorarse muchas de las tareas asignadas a ellas, cuando se oye hablar de presupuestos con enfoque de género las personas quedan sorprendidas y no comprenden la vinculación entre ambos términos (Jubeto Ruiz 2014, 8).

Al respecto Karina González lo corrobora cuando afirma que es necesario, en ocasiones, ceder determinados requerimientos con la intención de que se pueda implementar políticas públicas relacionadas con el género:

Uno de los desafíos fue justamente el nivel de apoyo que iba a haber en el cabildo, para que se apruebe, pero también para su ejecución. Con la intención de que la ordenanza no sea solo de papel sino [que] pueda ser ejecutada, hicimos un proceso como se hace en el tema legislativo, de diálogo, de sensibilización de los actores, de cabildeo e incidencia para contar con los votos. El primer debate fue fácil. El segundo debate fue más complejo porque hubo, desde los proponentes, que ceder algunas cosas para que desde la institución se pueda tener el apoyo. Por ejemplo, una de las áreas que cedimos era el tema de tener una Unidad de Género que no podía ser financiada en aquel momento porque la condición de pandemia daba otras prioridades; pero hubo que ceder eso para tener el apoyo institucional. Fue una decisión dura en el sentido de que se debió sacrificar algo de la iniciativa, pero era importante lograr tener una iniciativa que abra camino. Porque es mejor tener una ordenanza sobre la que se planteen reformas luego que no tener nada (entrevista a Karina González, concejala del cantón Loja, 10 de febrero de 2023).

### **3.1.2. Marcella da Fonte: directora de proyectos de vinculación académica con perspectiva de género**

La PhD en Ciencias Jurídicas y Sociales y profesora de la Universidad de las Américas, Marcella da Fonte, desde su perspectiva como activista por los derechos de las mujeres y como docente universitaria, tiene puestos sus objetivos específicos en la prevención de la violencia, esencialmente en el área de las mujeres rurales y los operadores de justicia. Señala que la prevención es el camino más útil antes que la penalización. Las políticas públicas tienen como objetivo principal el ataque a la raíz del problema, antes que a la consecuencia. Sin embargo, hace hincapié en que no basta con capacitar y sensibilizar acerca del tema, sino que es necesario dar seguimiento a la aplicación de las políticas públicas para determinar su sostenibilidad o necesidad de adaptación.

Marcella da Fonte hace un análisis en el sector de Nayón debido al proyecto de vinculación que llevan a cabo, en donde observa la falta de políticas de prevención, así como la inasistencia de las madres de familia a las charlas informativas. Pero, a su parecer, más grave aún es que la población no quiere conversar sobre los temas relacionados con la violencia de género, es decir, existe temor de exponer o visibilizar esta problemática del machismo y los estereotipos sociales que ello acarrea. Nayón no posee movimientos de mujeres; por el

contrario, en las comunidades que lo poseen, es más fácil establecer alianzas y articularse con las instituciones.

Es importante añadir que no basta con la capacitación de los operadores de justicia, sino que es necesario un proceso de profunda y profesional sensibilización, ya que se evidencia una total falta de interés. Además, es notorio el desconocimiento de los contenidos de la ley, porque, aunque la normativa no es mala, no es conocida por parte de las autoridades.

Descubrimos que existe la ley orgánica de prevención y erradicación de la violencia, existe el reglamento, pero las autoridades que tienen que aplicar la ley no conocen los contenidos de la ley y ahí identificamos el nudo crítico. Esto, sumado al cambio de autoridades, genera dificultad en mantener una continuidad con procesos de formación continua. En el caso de Nayón, para generar proyectos de concientización y empoderamiento no puedo ir casa por casa para convocar a las mujeres, necesito tener el apoyo institucional del GAD, que tiene la obligación de prevenir y atender a la mujer desde la esfera administrativa. ¿Cuál es el problema desde mi experiencia? Existe la norma, pero hay desconocimiento de la norma por parte de las autoridades de los GAD y del equipo de trabajo de los GAD, pero tampoco quieren capacitarse porque si lo hacen por Zoom apagan las cámaras, no ponen atención, etc. En este sentido tenemos muchos problemas de machismo más estereotipos sociales que lleva al bloqueo de las personas. Parece que hablar de género es hablar del diablo (entrevista a Marcella da Fonte, especialista en temas de género y derecho, 10 de febrero de 2023).

Algunos de los factores que limitan la voluntad política para implementar cambios o formular política pública dirigida a mujeres pueden resumirse en la limitada función del Estado; la existencia de Estados jerarquizados, con rigidez en su aparato institucional y que además son altamente burocratizados y clientelistas; y los Estados patriarcales que se resisten ante los cambios a la rígida división sexual del trabajo. La inercia burocrática institucional se manifiesta con contenidos especiales a las alteraciones a las tareas asignadas a hombres y mujeres tanto en el ámbito privado, o la familia, como en el público o la sociedad (León 1993).

Al respecto se evidencia que dos de los grandes obstáculos en los que la entrevistada enfatiza son la falta de voluntad política y la inadecuada coordinación interinstitucional para su prevención, ya que es competencia de los GAD atender a la violencia de género y su prevención. Sin embargo, la asignación de los recursos para una política de género no es considerada un asunto prioritario, esto también debido al cambio constante de autoridades o técnicos de las instituciones asignados a estas actividades, lo que impide que se mantenga una continuidad en la planificación.

Da Fonte comenta que, en relación con su experiencia sobre el desconocimiento de la norma, se realizó un trabajo conjunto con el Consejo de la Judicatura, con la finalidad de brindar capacitación a los jueces en talleres, así como las actividades que se hizo para las mujeres y operadores de justicia, incluido el ingreso de sentencias con perspectiva de género, que ayudaría a entender la cosmovisión de la problemática (entrevista a Marcella da Fonte, especialista en temas de género y derecho, 10 de febrero de 2023).

Estos antecedentes permiten evocar que la existencia misma de la norma no es suficiente, ya que el derecho “no deviene ni de la pura razón, ni de Dios, es parte de la cultura, es contingente y cambiante, constituye realidades y sujetos, legitima o deslegitima pedazos del mundo, “naturaliza” y declara verdaderos solo lo que incluye en su texto” (Ruiz 2009, 158). Por ello, su ejercicio real está en su aplicación y cómo a través de ella se plantean alternativas de relaciones que nos acerquen a vínculos armónicos, justos y dignos.

### **3.1.3. Patricia Gutiérrez: abogada de la Defensoría del Pueblo de Loja**

Patricia Gutiérrez, también miembro del Sistema Cantonal que estuvo en la elaboración de las propuestas de la ordenanza, se refiere a la normativa ecuatoriana en materia de violencia de género como esencial, lo cual es un aspecto positivo y viable para facilitar el ámbito legal de la ejecución del plan. Sin embargo, existe un desconocimiento de la norma por parte de los servidores, y por ello no saben sobre las acciones que puedan realizar para garantizar la prevención y penalización de la violencia.

Patricia Gutiérrez hizo hincapié en el problema de la institucionalidad y la cooperación con otros organismos, con la finalidad de que se pueda lograr una articulación interinstitucional y así brindar una atención integral. Los proyectos que se han realizado quedan meramente en diagnósticos, pero no se logra llevar a la ejecución transversal e interinstitucional, tanto por la falta de presupuesto como por la falta de personal capacitado para realizar un levantamiento de información y datos a nivel local de la provincia de Loja y que responde simplemente a cuotas partidistas que son fácilmente removibles.

Si los problemas centrales que se mencionan se pudieran mejorar, las personas tendrían más confianza en la eficiencia del Estado; se evitaría la revictimización, se podría brindar protección real, así como espacios de capacitación constantes y articulados dirigidos principalmente a niños/as, adolescentes y madres y padres de familia, incentivando la participación familiar.

En ese sentido, se debe articular a los GAD para que recurran a la competencia cantonal que se les ha otorgado como la máxima autoridad local, estableciendo programas que promuevan procesos de autoconocimiento, que permitan observar a la persona como un ser holístico e integral que necesita herramientas para aprender a procesar emociones, reconocer la forma adecuada de actuar o reaccionar ante situaciones de violencia y promover el control emocional. Si a ello le sumamos espacios de comunicación transparente, dinámicos y constantes sobre el ejercicio y el empoderamiento de los derechos, se pueden construir nuevas generaciones preparadas emocional, psicológica y jurídicamente para romper con los círculos de violencia.

Respecto de los bloqueos de las políticas públicas podría identificar los siguientes: 1) leyes interesantes que avanzan, pero también la falta de recursos y de institucionalización que posibilite que se implementen planes, programas, proyectos y servicios que servirían para garantizar que los derechos se cumplan; 2) la articulación, es decir, ninguna institución puede cubrir integralmente las necesidades de las personas, peor cuando han sido violentadas. Cuando existe una persona vulnerada, si bien no regresará a su estado anterior, no basta la denuncia o la detención, es cómo acompañamos a las personas desde la integralidad interinstitucional; 3) las personas desconfían de la eficiencia del Estado. Si bien cada institución posee su propia práctica de implementación de norma interna, no se cumple con integralidad porque las quejas constantes se refieren a la incapacidad de las instituciones del Estado en continuar con los procesos determinados con probidad. Las quejas comunes son “la denuncia no avanza”, “no hubo debido proceso”, “no se cumplió los protocolos de atención”, “hay revictimización”; 4) otro tema es la política partidista que busca beneficio individual, tratando a la gente como objeto, mirando las necesidades para llegar a tener aprobación en ciertas cosas, ofertando lo que ni siquiera tienen competencia de hacer. Y, aun así, si no tuviera competencias, como el GAD cantonal, pero siendo la máxima autoridad del cantón debería articularse con las otras instancias del Estado para garantizar que al menos en su cantón se prevenga o erradique la violencia de género (entrevista a Patricia Gutiérrez, especialista de la Defensoría del Pueblo en Loja, 11 de febrero de 2023).

En este sentido es imprescindible conocer el entramado de relaciones que se produce entre todos los ejes del poder y la opresión social como instrumentos de dominio estructural que deben ser visibilizados y enfrentados con planteamientos que cuestionen el origen de su existencia. También cómo se interconectan la constitución de las diferencias sexuales y las relaciones de género en el espacio y en el tiempo con los ejes de poder (McDowell 2009, 5). Generar un interés verídico en contrarrestar los efectos de la desigualdad, la violencia o la injusticia, causadas por un sistema patriarcal, involucra indispensablemente un compromiso

político que tenga la capacidad de identificarlos y comprometerse con propuestas que busquen revertirlos.

### **3.1.4. Karina del Cisne Ponce Silva: presidenta de la Asociación de Mujeres por la Equidad de Género y la Autonomía**

Karina Ponce, en su posición de activista por los derechos de las mujeres y la no violencia, menciona que el problema central es la falta de comprensión sobre el tema de la discriminación y la violencia de género existente en Loja. Considera que una de las principales causas es que las personas no logran empatizar con estos temas, porque muchos hombres y mujeres no lo han vivido de cerca o no lo han experimentado personas de su círculo cercano, trayendo como resultado una sociedad insensible y poco empática. Esta causa lleva siempre a realizar un análisis para lograr erradicar esas conductas indiferentes por parte de la población, para lo cual es necesario contar con personal capacitado que se encuentre al frente de cada institución, quienes deberían ser conocedoras de la problemática y proponentes activos de iniciativas para contrarrestarla, completamente concientizadas y que fomenten el interés colectivo sobre el tema.

Karina evoca otro espacio importante que no es necesariamente el Estado o la sociedad civil, sino los partidos y movimientos políticos que al final del día son quienes se interesan por llenar las filas de las instituciones públicas. Si desde los partidos y movimientos políticos se promoviera liderazgo participativo en igualdad de condiciones, con sensibilidad de género y derechos humanos, se promovería también la formación de sus integrantes en una cultura de colectivismo. El tema sería un asunto de apropiación social y se podría construir una nueva forma de relacionarse con el Estado a través de iniciativas que permitan militar desde el conocimiento y la voluntad de transformaciones a largo plazo.

Otro problema que identifica Karina Ponce es la falta de voluntad política que se ha mencionado anteriormente, pues las políticas públicas por parte de organismos estatales son de baja incidencia. El mismo hecho de la carencia de voluntad política de los funcionarios, que son los menos interesados en combatir el tema, conlleva a una ineficiencia del gasto público y su administración; no existe una destinación del dinero para la prevención de la violencia de género, sino que se hace una destinación errónea de actividades sin beneficio ni objetivos.

Para toda la problemática, Karina plantea dos posibles soluciones y los medios que se podrían aprovechar para entender y profundizar en los orígenes de la violencia de género. La primera

opción es realizar estudios o investigaciones sobre los agresores, con el fin de entender el “por qué” de la conducta para que permitan elaborar y aplicar políticas públicas cuyos resultados puedan incidir en otro tipo de problemáticas como las que originan las conductas violentas. Es evidente la necesidad de reconocer que la elaboración de las políticas públicas se debe realizar con base en información real, ya que comprende un problema público debido al impacto negativo que genera en la sociedad, y el hecho de corregirlo implica la creación de un árbol estratégico, a fin de que el problema se invierta, y resulte un plan funcional que contenga un objetivo principal, propósito, resultado, actividades y materia prima. “La transversalización de la perspectiva de género implica la incorporación de la experiencia, el conocimiento y los intereses de las mujeres y de los hombres en la dirección de sacar adelante los programas de desarrollo” (Valle Rodríguez y Bueno Sánchez 2006, 21).

La segunda solución que Karina brinda se centra en la importancia de que las mujeres posean conocimiento e información sobre sus derechos constitucionales y de género, ya que una mujer empoderada y conocedora de sus derechos es una mujer menos manipulable y sumisa. La intención es incentivarlas a reclamar el cumplimiento de sus derechos, pero también a exigir reparación integral en caso de sufrir violaciones o lesiones.

El tomador de decisión o la figura que tiene la embestidura pública de responsabilidad no comprende el problema que involucra a la mujer, entonces como ciudadanos aspiramos que los mejores perfiles estén al frente de la institucionalidad pública, sin embargo, no existe un interés en entender el problema. En ciertas provincias puede que haya un gobernador que no conozca del tema, pero hay otros que no tienen el interés de comprenderlo por lo que se reduce a que las iniciativas de las mujeres se orienten a “hacer la marcha del 8 de marzo” a “hacer actividades culturales por el 25 de noviembre” como si fuera una conmemoración de un hecho histórico, cuando en realidad se toma en cuenta la historia para demandar esa progresividad de actuación sobre un fenómeno que sigue vigente (violencia de género). Si la autoridad que convocó a una mesa interinstitucional, por ejemplo, o generó voluntad política no comprende el fenómeno de cómo prevenir o combatir la violencia muy poco efecto va a surtir. Por eso muchas de las lindas mesas terminan en tres reuniones, dos iniciativas y un foro porque no se sabe qué hacer más allá de eso.

A eso se suma el presupuesto porque, por ejemplo, realizar prevención cuesta porque necesita identificarse grupos humanos y necesidades particularizadas donde las campañas tengan efectos adecuados (sector urbano vs. sector rural). Las autoridades piensan que solo es de ir, acercarse, conversar y terminar el interés, cuando se trata de una política pública que no está siendo aplicada con conocimiento, con asignación presupuestaria (es decir, sostener esa acción

de prevención) y tercero que es la evaluación del impacto y seguimiento y monitoreo de las acciones de política pública. Muy pocas veces la autoridad consulta en la posterioridad si la política pública va por buen camino para monitorear si la acción pública ha caminado de manera adecuada (entrevista a Karina Ponce, presidenta de MEGA, 13 de febrero de 2023).

### 3.2. Análisis general comparativo

Sobre la base de las cuatro entrevistas, y las posturas y los pensamientos que se obtuvieron de las intervinientes, se identifican inclinaciones análogas al respecto de la problemática consultada.

- Falta de voluntad política: Karina Ponce, Karina González y Marcella da Fonte tuvieron la misma perspectiva en el sentido de la realización de los proyectos. A pesar de que Patricia Gutiérrez no mencionó esta problemática, enfatizó la necesidad de una coordinación institucional e interinstitucional que pueda ser de apoyo para la realización de los proyectos. El problema de la falta de institucionalidad se podría entender como una consecuencia de la falta de voluntad política, ya que ambas se encuentran ligadas en la elaboración de las políticas públicas, y su falta de relacionamiento creará un ambiente de intereses divididos y que se analicen y ejecuten otros temas “más” prioritarios. Amy Mazur (1995 citado en Stevenson 2004), adaptada por Linda Stevenson (2004) valora los resultados de las políticas públicas sobre resultados retóricos que se refieren al avance en cuanto a la definición del problema o inclusive aceptación como parte de la agenda pública; o simbólicos al referir que ya están en la agenda institucional, pero no se implementan por falta de voluntad política o porque tienen problemas de diseño (Mora, Moreno y Rohrer 2005, 276).
- **Poco conocimiento y falta de sensibilización por parte de los servidores públicos:** Todas las entrevistadas coincidieron en la necesidad de crear una cultura empática con la causa que se busca erradicar. Esto comprende tanto el conocimiento de la población femenina de los derechos que se poseen como la capacitación a las autoridades del sector público, para que conozcan la ley e identifiquen la incidencia del problema en la sociedad. Una vez que exista conocimiento extenso sobre el tema, se podrá trabajar automáticamente en su sensibilización. “El camino es arduo porque se enfrenta al poder establecido, cuestiona todo el día a día de todas las administraciones, de todas las autoridades” (Pazos Morán 2008, 3).

- **Institucionalidad y transiciones internas:** Un problema que mencionan Karina González y Marcella da Fonte alude a las múltiples transiciones internas que han surgido dentro de las instituciones públicas encargadas de ser las rectoras de las políticas públicas de género, lo cual impide una continuidad en los proyectos y procesos de aplicabilidad.
- **Falta de asignación de presupuesto:** De las intervenciones se recoge que la falta de asignación de presupuesto en la aplicación de la política pública relacionada con las temáticas de género es un obstáculo sustancial, que se suma a la falta de voluntad política, la poca sensibilización y la inestable institucionalidad. No se ha dado la asignación económica para crear departamentos o iniciativas conformados por equipos técnicos especializados que puedan proponer soluciones aplicables a la realidad local con base en información fidedigna. En este aspecto, los procesos de prevención quedan inconclusos o no tienen el impacto que se busca, puesto que no existe el apoyo institucional para seguir mejorándolos o extendiéndolos a mayor cantidad de población o segmentándolo según las necesidades de información de la ciudadanía. Si la planificación presupuestaria debiera compensar realmente a las mujeres durante toda su vida por las pérdidas que les ocasiona el alejamiento diferencial del mercado de trabajo, las cifras serían enormes, lo cual podría convertirse en un objetivo infructuoso (Pazos Morán 2008). La intención es que el presupuesto pueda enmarcarse en la disminución de la desigualdad y garantizar que las mujeres puedan tener acceso en igualdad de oportunidades, es decir, que la planificación estatal pueda elaborarse desde el inicio con perspectiva de género.

## **Conclusiones**

Para el presente trabajo se planteó como propósito analizar las razones por las cuales se evidencia en la sociedad ecuatoriana una abrumadora expresión de múltiples tipos de violencia, a pesar de las numerosas propuestas legislativas, campañas informativas, instituciones dedicadas a prevenir y erradicar todo tipo de violencia y particularmente de las políticas públicas. El análisis a través de la perspectiva de género lleva a afirmar que no se ha tenido éxito en el cumplimiento de las metas nacionales e internacionales por disminuir los índices de violencia, desigualdad, inequidad e injusticia que afecta de forma desproporcional a las mujeres, niñas y adolescentes.

En línea con dicho propósito se desarrolló en principio un análisis contextual en el que se abordaron distintos mecanismos nacionales y locales sobre política pública de género. En este apartado los resultados giran en torno a la exposición de un amplio antecedente de política pública sobre prevención y erradicación de violencia de género en Ecuador desde 1986 hasta llegar con más especificidad hacia el Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género, Plan Cantonal de Prevención y Erradicación de Violencia contra la Mujer y la Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en el cantón Loja.

El abordaje de los instrumentos antes citados y el análisis minucioso de los distintos aspectos que motivan su creación, desarrollo, conceptos, actores intervinientes, objetivos a cumplir y herramientas de evaluación permite determinar el amplio espectro de la política pública dentro del país. Las características fundamentales son la determinación de las instituciones públicas rectoras de dicha política pública y demás designadas para el trabajo interinstitucional de aplicación. El contexto que cada una aborda posee radical importancia porque expone de forma clara y concreta por qué el problema planteado es un problema social y, por lo tanto, merece ser tratado a nivel estatal, esto, junto con datos estadísticos que lo respaldan. La obligación estatal se ve representada en el compromiso que se manifiesta en las acciones que la política pública respalda en su articulado. En todos los casos está direccionada exclusivamente a la visibilización de la mujer como sujeta de derechos, con expectativas de garantías y mecanismos de respuesta ante posibles actos de vulneración y procedimientos judiciales o administrativos y la necesidad de aplicar instrumentos de prevención.

En este sentido, la Ordenanza de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género del cantón Loja posee una característica particular: la de haber dispuesto la creación de un Sistema Cantonal para prevenir y erradicar la violencia de género que está conformado por

instituciones públicas y organizaciones sociales y de mujeres. Adicionalmente, se incluye a las dependencias municipales de comunicación para que sean las encargadas de asumir el rol preventivo a través de campañas comunicacionales de sensibilización y a los agentes de control municipal para que puedan ser quienes asistan a las personas que han sido víctimas de violencia de género y las direccionen a las instancias correspondientes.

Por su parte, en el Plan Cantonal dispuesto por la ordenanza se establece que se deberán desarrollar políticas de prevención, promoción, atención, protección, restitución de derechos y de participación y control social. Esto es innovador pues podemos relacionarlo con la función que posee una política pública con perspectiva de género. No es suficiente que se nombre a la mujer o su condición de género para afirmar que es una política pública de género, sino que sus mecanismos de aplicación puedan ser amplios, integrales, participativos, accesibles y de fácil aplicación para cumplir con los objetivos que se propone.

Para analizar las causas que ocasionan que políticas públicas creadas con absoluta visión y estrategia no sean sostenibles o aplicables, es necesario entender la carga que conlleva la lucha en contra de los estereotipos, expresiones del machismo en sus distintas formas, la desigualdad, injusticias y demás actos de violencia y discriminación que no se relacionan únicamente con aquello que observamos y podemos identificar, sino que se cuelan hábilmente en nuestros hábitos, conversaciones, formas de vida, relaciones naturalizadas, expresiones culturales, costumbres sociales y todo aquello que conforma el ciclo de la vida humana. Solo así, podremos crear la necesidad de que hombres y mujeres en condiciones de poder, de decisión, de voluntad política puedan asumir este fenómeno social en la dimensión que lo merece, sin que los grupos vulnerados sean quienes supliquen atención y medidas de garantía y reparación.

### **Recomendaciones**

Determinar la existencia de obstáculos en la construcción y aplicabilidad de políticas públicas de género, podría parecer relativamente fácil, ya que el proceso involucra identificar las condicionantes que no permiten que aquello dispuesto en estos cuerpos normativos o instrumentos públicos se ejecute. Esto podría suceder a través de la evaluación de resultados, el análisis de encuestas de satisfacción al público objetivo de las mismas o a la experiencia de los servidores públicos o administradores en cuanto a las medidas que se han tomado o se han dejado de tomar en pro de su cumplimiento. Si ese fuera el único motivo de esta investigación probablemente tendría varias perspectivas desde la experiencia subjetiva e individual de cada

grupo, pero me remitiría a una percepción muy limitada de resultados. Por el contrario, la intención de este trabajo fue la de desintegrar las políticas que sostienen su estudio, para determinar el por qué y para qué que había detrás de cada una. Entendiendo esto, se puede dimensionar su rango de aplicabilidad y la factibilidad de cumplimiento de los objetivos planteados, más allá del gobierno de turno o la constante inestabilidad institucional.

La primera recomendación está relacionada con la importancia de sostener un tejido social comprometido con una realidad que es parcialmente visible para el Estado. Si bien le ha dado nombre y apellido, pues reconoce su existencia como problema de su competencia y asigna determinados recursos humanos y económicos para su resolución, nada es funcional mientras no tenga coherencia con las necesidades que evoca el grupo humano al cual está destinada la política pública. No hacer esta distinción, puede hacer que el desarrollo de este tipo de política pública se multiplique o inclusive redunde sin llegar a un fin real. Por ello, las organizaciones sociales y de mujeres al vigilar este tipo de instrumentos, son quienes deben tener voz constante en procesos de veeduría ciudadana que les permitan ser el termómetro de medición de la eficacia de las políticas públicas que han sido creadas para ellas y por ellas.

La segunda recomendación está ligada a la primera, pero encaminada a reforzar el compromiso que deben asumir administradores/as de justicia y servidores/as públicos en atención al importante rol ejecutivo que realizan desde una visión sensibilizada y con perspectiva de género y derechos humanos. Una vez que se activa un sistema de atención integral por violencia de género, se abre la oportunidad para que ese círculo de violencia siga generando daños a los intervinientes y su círculo cercano, o para que pueda encontrar una solución sostenible en el tiempo que genere bienestar y armonía a las partes y, finalmente, que se cierre. Si así lo comprendieran, su actuación podría salvar vidas, quizá una de tantas que se contabilizan diariamente como femicidios en Ecuador. No se trata, por ejemplo, de crear un centro de atención a víctimas porque así se ha decidido detrás de un escritorio, se trata de garantizar que el servicio sea digno, integral, acorde a la edad y otras necesidades específicas y particulares, con proyección hacia el cumplimiento de su proyecto de vida con libertad.

La tercera recomendación tiene que ver con la importancia de exigir el presupuesto necesario que permita garantizar la contratación de grupos técnicos especializados que pertenezcan a cada institución que conforma los distintos sistemas de protección de derechos a nivel nacional y local. A través de ellos se vuelve indispensable la creación de políticas institucionales estables, a las que darle seguimiento en el tiempo sin necesidad de retomar, una vez que los servidores asignados se aparten de las instituciones. A ello se suma la

importancia de generar espacios exclusivos de educación en derechos humanos y género a la ciudadanía en general y principalmente a niños, niñas y adolescentes junto con sus núcleos familiares. La política pública y la norma jurídica en general nos ha divorciado de la importancia de reconocernos como seres holísticos, y que la creación de redes de apoyo, cariño, comunicación y desfogue emocional pueden ser fundamentales a la hora de identificar y disminuir conductas violentas.

La cuarta recomendación se refiere a la importancia de continuar desarrollando análisis de políticas locales. Aun cuando poseemos una Constitución garantista que brinda herramientas jurídicas para actuar en casos de vulneración de derechos fundamentales y además garantiza los derechos a la vida digna o vida libre de violencia, un marco de protección estatal, es indispensable que se empiece a construir desde la experiencia local. Lo que sucede en cada ciudad y cantón es contar una historia en particular, por lo que, empoderarse de la experiencia particular de una parroquia, cantón o provincia permitirá esclarecer peculiaridades y atenderlas de forma puntual. A través de ello se podrá analizar el contexto social, simbólico, cultural e inclusive estructural que sostiene las conductas violentas, exponerlas y tratarlas hasta su tan buscada erradicación.

## Referencias

- ALDEA (Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo). 2023. “2022, año mortal para las mujeres en Ecuador con 332 casos de femi(ni)cidio”, 17 de enero. <https://lc.cx/140DNT>
- Ávila Santamaría, Ramiro, Judith Salgado y Lola Valladares, coords. 2009. *El género en el derecho. Ensayos críticos*. Quito: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://lc.cx/c0qMNP>
- Barrère Unzueta, María Ángeles. 2010. “La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas”. *Revista Vasca de Administración Pública* 87: 225-252.
- Benavente, María Cristina, y Alejandra Valdés. 2014. *Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://lc.cx/pjzGA2>
- Beauvoir, Simone de. 1949. *El segundo sexo*. Madrid: KayleighBCN. <https://lc.cx/JX20UK>
- Bodelón, Encarna. 2014. “Violencia institucional y violencia de género”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 48: 131-155. <https://lc.cx/2FZYpF>
- Bonet, Jordi. 2007. “Problematizar las políticas sociales frente a la(s) violencia(s) de género”. En *Estado de wonderbra. Entrelazando narraciones feministas sobre las violencias de género*, coordinado por Barbara Biglia y Conchi San Martín, 35-48. Barcelona: Virus Editorial. <https://lc.cx/XnJNjG>
- Bonetto de Scandogliero, Susana, y María Piñero de Ruiz. 1994. “Teoría crítica del derecho”. *Revista Estudios* 3: 63-71. <https://lc.cx/oqphfJ>
- Bourdieu, Pierre. 2000. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagramas.
- CEDAW (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer). 1997. Recomendación general 23”. 16 periodo de sesiones, Nueva York, del 13 al 31 de enero.
- CNIG (Consejo Nacional para la Igualdad de Género). 2020. “Reseña histórica”, 20 de agosto. [https://lc.cx/PURaM\\_](https://lc.cx/PURaM_)
- 2021. Plan institucional”. <https://lc.cx/xnAOMb>
- COIP (Código Orgánico Integral Penal). 2014. Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero. <https://lc.cx/5iFMvd>
- CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres). 2008. “Derechos de las mujeres en la nueva Constitución”. <https://lc.cx/y5ERla>
- Consejo de la Judicatura. 2023. “Agenda de justicia y género”. <https://lc.cx/v7u2Ha>
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. <https://lc.cx/NePVOa>
- Constitución Política de la República del Ecuador. 1998. Registro Oficial 1, 11 de agosto. <https://lc.cx/4pSeTU>
- Corte Constitucional del Ecuador. 2008. Sentencia Interpretativa 001-08-SI-CC. Quito, 28 de noviembre. <https://lc.cx/HGK2qG>
- CPCCS (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social). 2021. “Reducción del 84% del presupuesto desde el Gobierno perjudicó la aplicación de la Ley de Violencia contra las Mujeres según Observatorio”, 19 de mayo. <https://lc.cx/Eijx55>
- Decreto Ejecutivo 397/2018. Reglamento Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Registro Oficial Suplemento 254, 4 de junio. <https://lc.cx/Bh4M8x>
- Decreto Ejecutivo 620/2008. Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres. Quito, 10 de diciembre. <https://lc.cx/vLe2ce>
- Defensoría del Pueblo. 2019. “Pronunciamento de la Defensoría del Pueblo a un año de vigencia de la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres”, 5 de febrero. <https://lc.cx/dB7ENp>

- El Universo*. 2021. “María de Lourdes Alcívar, esposa del presidente electo, Guillermo Lasso, pide orar para que no se apruebe el aborto”, 27 de abril. <https://lc.cx/-mazZz>
- Facio, Alda. 1992. *Cuando el género suena cambios trae. Una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. San José: ILANUD. <https://lc.cx/sa83Sr>
- 2009. “La Carta Magna de todas las mujeres”. En *El género en el derecho. Ensayos críticos*, compilado por Ramiro Ávila Santamaría, Judith Salgado y Lola Valladares, 541-558. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://lc.cx/qlhPz4>
- 2021. *La evolución de los derechos humanos de las mujeres en las Naciones Unidas*. Ciudad de México: ONU Mujeres / Fundación Justicia y Género.
- Facio, Alda, y Lorena Fries. 2005. “Feminismo, género y patriarcado”. *Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires* 3 (6) (2005): 259-294. <https://lc.cx/cXIjfx>
- Fraser, Nancy. 1996. “Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género”. *Revista Internacional de Filosofía Política* 8: 18-40. <https://lc.cx/82IvXX>
- Galtung, Johan. 1996. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. Londres: Sage.
- González, Mario Alexis. 2020. “La Fiscalía de Violencia de Género es la segunda con más casos en Ecuador”. *Primicias*, 9 de marzo. <https://lc.cx/Lq6VIA>  
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.87.88.2010.07>
- Guillaumin, Colette. 1992. “Une société en ordre. De quelques-unes des formes de l'idéologie raciste”. *Sociologie et Sociétés* 24 (2): 13-23.
- Hernández, Tosca. 2002. “Des-cubriendo la violencia”. En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, compilado por Roberto Briceño-León, 57-75. Buenos Aires: CLACSO.
- Herrera, Gioconda. 2001. *Los estudios de género en el Ecuador: entre el conocimiento y el reconocimiento*. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2013. “El género en el Estado: entre el discurso civilizatorio y la ciudadanía”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 11: 80-88. <https://doi.org/10.17141/iconos.11.2001.694>
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2019. “Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres -ENVIGMU”. <https://lc.cx/17OROf>
- Jaramillo, Isabel Cristina. 2009. “La crítica feminista al derecho”. En *El género en el derecho. Ensayos críticos*, coordinado por Ramiro Ávila Santamaría, Judith Salgado y Lola Valladares, 103-136. Quito: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://lc.cx/c0qMNP>
- Jelin, Elizabeth. 1994. “¿Ante, de, en, y? Mujeres, derechos humanos”. *América Latina Hoy* 9: 7-23. <https://lc.cx/alE5Ys>
- Jubeto Ruiz, Yolanda. 2014. “Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas”. *Cuaderno de Trabajo* 43: 5-32. <https://lc.cx/w2iPfg>
- Lagarde, Marcela. 2002. “Identidad de género y derechos humanos. La construcción de las humanas”. En *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías*, 15-42. Ciudad de México: Instituto de las Mujeres. <https://lc.cx/fSiF5c>
- León, Magdalena. 1993. “El género en la política pública de América Latina: neutralidad y distensión”. *Análisis Político* 20: 13-46. <https://lc.cx/GI4Mg8>
- Ley 0/2018. Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Registro Oficial Suplemento 175, 5 de febrero. <https://lc.cx/fdBfRX>
- Ley 103/1995. Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia. Quito, 29 de noviembre. <https://lc.cx/G-FoWU>
- Lienas, Gemma. 2010. *El diario violeta de Carlota*. Barcelona: Planeta.

- Machado, Jonathan. 2022. “El rostro del femicidio: cifras de un crimen que frena la igualdad”. *Primicias*, 8 de marzo. <https://lc.cx/yUojYT>
- Mantuano, Mishell. 2022. “Ley de erradicación de la Violencia contra las Mujeres ¿con suficiente presupuesto para 2023?”. *Wambra*, 17 de noviembre. <https://lc.cx/Z-Xxxi>
- Martínez Pacheco. 2016. “La violencia. Conceptualización y elementos para su estudio”. *Política y Cultura* 46: 7-31. <https://lc.cx/wnc992>
- McDowell, Linda. 2009. “La definición del género”. En *El género en el derecho. Ensayos críticos*, compilado por Ramiro Ávila Santamaría, Judith Salgado y Lola Valladares, 5-36. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://lc.cx/qlhPz4>
- Mora, Luis, María José Moreno y Tania Rohrer. 2005. *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el género*. Ciudad de México: Fondo de Población de Naciones Unidas / Cooperación Técnica Alemana.
- Municipio de Loja. 2021a. *Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Loja*. Loja: Municipio de Loja.
- Municipio de Loja. 2021b. “Sesión de Cabildo”. Facebook, 7 de diciembre. <https://lc.cx/nryFlh>
- Municipio de Loja. 2021c. Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género en el cantón Loja: exposición de motivos. Loja, 14 de diciembre. <https://lc.cx/DZPxFY>
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 1994. “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém Do Pará)”. de Belém Do Pará, 9 de junio. <https://lc.cx/C0CJ4t>
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 2013. “Metodología para la instalación de sistemas de registro hospitalario”. <https://lc.cx/yjBx8S>
- Olsen, Frances. 2009. “El sexo del derecho”. En *El género en el derecho. Ensayos críticos*, coordinado por Ramiro Ávila Santamaría, Judith Salgado y Lola Valladares, 137-156. Quito: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://lc.cx/c0qMNP>
- ONU Mujeres. 2015a. *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing+5*. Nueva York: ONU Mujeres. <https://lc.cx/55qO4B>
- ONU Mujeres. 2015b. “Plan nacional para la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres”. <https://lc.cx/4113Vt>
- ONU. 2015. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 60 periodo de Sesiones, 11 de marzo. <https://lc.cx/C03tmE>
- ONU. 2017. “Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias”. Asamblea General, 13 de junio. <https://lc.cx/soLmdY>
- Ortner, Sherry. 2006. “Entonces, ¿Es la mujer al hombre lo que la naturaleza a la cultura?”. *Revista de Antropología Iberoamericana* 1 (1): 12-21. [https://lc.cx/B1\\_m-l](https://lc.cx/B1_m-l)
- Pateman, Carole. 2009. “Críticas feministas a la dicotomía público/privado”. En *El género en el derecho. Ensayos críticos*, coordinado por Ramiro Ávila Santamaría, Judith Salgado y Lola Valladares, 37-68. Quito: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://lc.cx/c0qMNP>
- Pazos Morán, María. 2008. “Impacto de género en las políticas públicas”. Ponencia presentada en el Congreso Internacional Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género, Bilbao, 8 y 9 de junio.
- Peralta Zambrano, Aide. 2005. “Ley de cuotas y participación política de las mujeres en el Ecuador”. *Revista IIDH* 42: 377-405. <https://lc.cx/E20Atv>
- Plan V. 2022. “Yo siempre voy a estar de lado de los policías”, 22 de marzo. <https://lc.cx/8P2LTA>
- Ponce, Isabela. 2022. “En 2022, cada 28 horas una mujer fue asesinada por razones de género”. *GK*, 18 de septiembre. <https://lc.cx/BbyJEH>

- Primicias*. 2022. “Presidente Lasso anuncia presupuesto y un decreto sobre política de género”, 27 de septiembre. <https://lc.cx/ap1rzT>
- Ramírez, Gloria. 2015. “La Declaración de Derechos de la mujer de Olympe de Gouges 1791: ¿una declaración de segunda clase?”. <https://lc.cx/ZJzjcY>
- Ruiz, Alicia. 2009. “Género y derechos humanos. En *El género en el derecho. Ensayos críticos*, compilado por Ramiro Ávila Santamaría, Judith Salgado y Lola Valladares, 158-164. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <https://lc.cx/qlhPz4>
- Secretaría de Derechos Humanos. 2019. *Plan nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres: 2019-2025*. Quito: Secretaría de Derechos Humanos. [https://lc.cx/miIW\\_U](https://lc.cx/miIW_U)
- Tapia, Evelyn. 2022. “Presupuesto para reducir brecha de género crece, aunque el gasto es lento”. *Primicias*, 14 de noviembre. <https://lc.cx/9ysUIt>
- Valle Rodríguez, Gloria, y Bueno Sánchez, Eramis. 2006. “Las Políticas Públicas desde una perspectiva de género”. *Revista Novedades en Población* 2 (4): 1-27. <https://lc.cx/gi-3rp>

### **Entrevistas**

- Entrevista a Karina González, concejala del cantón Loja, 10 de febrero de 2023.
- Entrevista a Karina Ponce, presidenta de MEGA, 13 de febrero de 2023.
- Entrevista a Marcella Da Fonte, especialista en temas de género y derecho, 13 de febrero de 2023.
- Entrevista a Patricia Gutiérrez, especialista de la Defensoría del Pueblo en Loja, 11 de febrero de 2023.