



# Políticas públicas contra la violencia de género y los problemas para su implementación: Caso de análisis Guayaquil-Ecuador

## Public policies against gender violence and the problems for their implementation: Guayaquil-Ecuador analysis case

Lourdes Mendieta Lucas

Universidad Católica Santiago de Guayaquil

**Resumen:** La violencia de género es un problema social a nivel mundial. Aunque en Ecuador se han obtenido logros en las últimas décadas, este fenómeno persiste y tiende al incremento. Esto contrasta con la progresiva aprobación de normativas dirigidas a terminar con este problema social y dar respuesta a las víctimas. Es relevante, por tanto, analizar la implementación de las políticas públicas, en el caso concreto de la ciudad de Guayaquil, mediante la revisión documental de los antecedentes investigativos, normativos y estratégicos, como parte de los objetivos de una tesis doctoral que se encuentra en proceso investigativo. Para ello, se interpretaron los datos que indican la magnitud del problema y se estudió el comportamiento de los elementos que influyen en su solución. Los resultados mostraron deficiencias e incumplimientos de lo legislado y falta de atención al problema por parte de los organismos responsables. Como conclusión se planteó la necesidad de la aplicación consciente de lo estipulado, el funcionamiento del Sistema y sus instrumentos, la asignación del presupuesto necesario y sobre todo, incrementar el trabajo de prevención y la iniciativa para adoptar soluciones prácticas a nivel del gobierno autónomo del territorio.

**Palabras clave:** Derechos de las mujeres, Movimientos feministas, Políticas públicas, Violencia de género.

**Abstract:** Gender violence is a global social problem. Although in Ecuador there have been achievements in recent decades, this phenomenon persists and tends to increase. This contrasts with the progressive approval of regulations aimed at ending this social problem and responding to the victims. It is relevant, therefore, to analyze the implementation of public policies, in the specific case of the city of Guayaquil, through the documentary review of the investigative, normative and strategic background, as a part of the objectives of a doctoral thesis that is on investigative process<sup>1</sup>. For this, the data that indicate the problem magnitude were interpreted and the behavior of the elements that influence its solution was studied. The results showed deficiencies and non-compliance with the legislation and lack of attention to the problem by the responsible institutions. As a conclusion, the need for the conscious application of the provisions, the operation of the System and its instruments, the allocation of the necessary

budget and above all, increase the prevention work and the initiative to adopt practical solutions at the level of the autonomous government of the territory.

**Keywords:** Women's rights, Feminist movements, Public policies, Gender violence.

Recibido: 18/06/2021 Revisado: 24/10/2021 Aceptado: 08/11/2021 Publicado: 15/01/2022

*Referencia normalizada:* Mendieta Lucas, L. (2022). Políticas públicas contra la violencia de género y los problemas para su implementación: Caso de análisis Guayaquil-Ecuador. *Ehquidad. International Welfare Policies and Social Work Journal*, 17, 211-244. doi: 10.15257/ehquidad.2022.0008

*Correspondencia:* Lourdes Mendieta Lucas. Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Correo electrónico: lourdes.mendieta@cu.ucsg.edu.ec

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde 1948 la Organización de Naciones Unidas (ONU) reconoció el derecho a la igualdad de todas las personas con independencia de su género y de otros aspectos (Vera, 2020). Pero la violencia de género sigue siendo un problema social que afecta al mundo. A pesar de los avances que se han producido a nivel de las sociedades, en muchos países hay una tendencia a su incremento (Pérez y Radi, 2018). Y es que resulta ser un fenómeno muy complejo, presente en las sociedades desde hace siglos (Albertín, 2017). La palabra género tiene un amplio significado, ya que es entendido según cada persona lo sienta internamente, en base a sus experiencias individuales, pudiendo corresponderse o no con el sexo adquirido por naturaleza (Pérez y Radi, 2018). Por tanto, va más allá de referirse a las mujeres solamente. Sin embargo, se ha aceptado a nivel social y jurídico como violencia de género, aquella de la que son víctimas las mujeres debido a su sometimiento por el hombre de manera constante a través de las sociedades en el tiempo (San Segundo y Codina, 2019). Este es el tipo de violencia que se trata en este trabajo. El concepto de violencia de género establece que son los perjuicios causados a las féminas, a nivel individual o de grupo, de forma tal que se provoque sufrimiento de cualquier tipo o daño físico, psicológico o económico, utilizando amenazas, coacción o encierro en el ámbito público o privado (ONU, 1993; Ley 175, 2018). Debido a sus consecuencias, ha sido considerado delito, violación de derechos humanos y un problema que atañe a la salud pública (Albertín, 2017).

*Ehquidad International Welfare Policies and Social Work Journal* N° 17 /January 2022 e- ISSN 2386-4915

El fenómeno está presente a diferentes escalas, desde la sociedad, hasta la pareja, pasando por la comunidad, el trabajo, la escuela y la familia (Albertín, 2017). A medida en que se reduce la escala, el problema es más frecuente y más difícil de eliminar. Por tanto, el fenómeno tiene dos aristas principales, relacionadas entre sí: la institucional y la social, es por eso que, para erradicarlo y prevenirlo, es necesario un enfoque global y tratar ambas dentro de un mismo sistema.

La primera es la menos difícil de resolver, pues se trata hacer cumplir los aspectos políticos, legislativos e institucionales a nivel de la sociedad en su conjunto. Tiene más que ver con problemas materiales y con la voluntad política y organizacional. Por el contrario, la segunda es la más difícil y demorada de solucionar, pues tiene que ver con la conciencia de las personas, la educación, concepciones y principios que rigen la sociedad. Está relacionada con aspectos espirituales, éticos y preceptos morales que se han mantenido por milenios a través de sociedades dominadas por el hombre como género, supuestamente superior.

Es así que las condiciones materiales pueden ser modificadas con mayor rapidez, mientras que las concepciones y maneras de pensar de individuos y la sociedad no cambian fácilmente, por lo que se requiere mucho tiempo de acción y educación para transformarlas.

A nivel social el Estado aplica políticas públicas para eliminar y prevenir la violencia, como instrumentos para resolver las necesidades económicas, políticas, ambientales, sociales y culturales en este sentido (Vera, 2020). Sin embargo, a nivel de individuo y sobre todo en las relaciones de pareja y familiares se producen abusos y actitudes discriminatorias para con las mujeres (Ramírez et al., 2020).

Para erradicarlos, se han establecido políticas y leyes a nivel internacional, regional y nacional y sanciones en general para los infractores (Chancay, 2019).

Ecuador, de igual manera, ha desarrollado un marco normativo y estratégico. En 1980 se produjeron los primeros hechos que indicaron el interés institucional y social por canalizar soluciones al problema. Se firmó la “Convención para la Eliminación de Formas de Discriminación de la Mujer” y con apoyo del Estado se produjeron algunos logros (Torres et al., 2020). Una década después Ecuador participó en la “V Conferencia de la ONU”, en la “Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, de Belém do Pará y se incorporó a la Plataforma de Acción de Beijing, con lo que inició un período de impulso al movimiento por los derechos de las mujeres que duró hasta 2007 (Torres et al., 2020).

En esta época se crearon las “Comisarías de la Mujer y el Consejo Nacional de Mujeres” (CONAMU) que trabajaron por la protección y defensa de los derechos de las féminas. La Ley de Cuotas propició una mayor presencia de la mujer en puestos públicos y de gobierno (Torres et al., 2020). En 2005, el Código del Trabajo planteó legalmente la obligación de que hombres y mujeres que ocupen puestos similares, obtengan igual remuneración por el trabajo realizado y se protegió a las trabajadoras durante los períodos de maternidad (Veloz et al., 2019).

En 2007 se declaró oficialmente como política estatal, la solución a los problemas de violencia de género, para lo que se confeccionó el “Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género” y se firmó el Decreto Ejecutivo No. 1109 (Estado de Ecuador, 2016). Sin embargo, a partir de entonces se inició un retroceso temporal en el auge de las reivindicaciones femeninas, pues desde el gobierno no se defendieron los derechos de las mujeres, ni se impulsaron acciones en este sentido (Torres et al., 2020). No obstante, un año después se aprobó la nueva Constitución de la República, en la que se amplió el reconocimiento de los derechos de las mujeres (Puchaicela y Torres, 2019; Constitución de la República de Ecuador, 2008).

En los últimos años se han vuelto a producir algunos avances, pues las mujeres han logrado ocupar puestos jurídicos y de gobierno, en proporción casi similar a la de los hombres. Hoy el 40% de los cargos en la esfera jurídica los desempeñan mujeres (Torres et al., 2020). En 2014 el Código Orgánico Integral Penal reconoció al feminicidio como delito y está vigente la Ley 175/2018, que reconoce a las mujeres plenos derechos en la sociedad (Ley 175, 2018). Esta se sustenta en su Reglamento, aprobado posteriormente en el mismo año.

Para su aplicación se han implementado varios de sus instrumentos y se ha trabajado por el mejor desempeño del personal que labora en este sector. Igualmente se han aplicado medidas emergentes, se ha trabajado en la difusión de los datos que indican la envergadura del problema y de los contenidos de la Ley para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, para que sean de conocimiento y dominio de la población (CEPAL, 2019). Las acciones se han desarrollado tanto a nivel nacional, como local y han involucrado instituciones gubernamentales y organizaciones sociales.

En Ecuador los gobiernos locales tienen autonomía política, financiera y administrativa, por lo que, desde este punto de vista, están creadas las condiciones necesarias para que puedan desarrollar iniciativas adaptadas a las características y necesidades de cada localidad (Pesantes, 2016).

No obstante, según datos de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador (CNME) a pesar de existir leyes, reglamentos, instrumentos, instituciones y organizaciones para poner en marcha los planes, programas y proyectos, el problema de la violencia de género en Ecuador ha aumentado en la última década (CNME, 2020). A partir de 2020, el fenómeno se incrementó aún más debido al aislamiento familiar y social que ha sido necesario mantener durante la pandemia de la Covid-19 (Moreira y Domínguez, 2020).

Por tanto, puede ser planteada la hipótesis de que, además de la resistencia social al cambio de las concepciones con relación a las mujeres, hay otros problemas de carácter estructural que no contribuyen a una mejora de la

situación. Siendo relevante llevar a cabo una revisión bibliográfica de los antecedentes investigativos, normativos y estratégicos de la implementación de las políticas públicas para eliminar la violencia de género en Ecuador y específicamente en la ciudad de Guayaquil. Además, determinar los principales factores que impiden su erradicación y la aplicación de lo estipulado por el sistema judicial.

## **2. METODOLOGÍA**

La revisión bibliográfica de los antecedentes de las políticas contra la violencia de las mujeres en Ecuador y el análisis de su implementación, se realizaron como parte de una tesis doctoral que se encuentra en proceso investigativo.

Para el levantamiento del estado del arte de las investigaciones realizadas y del desarrollo normativo y estratégico frente a la violencia, se construyeron matrices de registro de la producción científica y legal producida, como artículos científicos, libros, informes finales de tesis, informes estadísticos con censos y encuestas de las principales organizaciones sociales y gubernamentales del país.

La búsqueda se efectuó a través de Google Académico, desde la utilización de las palabras claves, tales como: violencia de género, políticas públicas, movimientos feministas y derechos de las mujeres. Se filtraron los documentos por año, para obtener los publicados a partir de 2016 y utilizar en la investigación los de los últimos cinco años. Con relación a las publicaciones nacionales de informes y datos estadísticos, se utilizaron los documentos más actualizados, emitidos a partir de 2019, lo que garantizó obtener la información que con más exactitud refleja la problemática existente el país.

De igual manera, se analizaron los datos que indican la magnitud del problema, así como los principales actores y elementos que participan en su solución, como las políticas públicas y el sistema jurídico, las instituciones involucradas y las organizaciones sociales con los movimientos de las

mujeres. El análisis y la síntesis de la información recopilada, permitió llegar a las conclusiones.

En suma, se revisaron 584 documentos, que se clasificaron por temas, tipo de material y año. De ellos, se seleccionaron 47 para las referencias bibliográficas, en función de su actualidad y aporte al logro de los objetivos. Las referencias bibliográficas trabajadas en cada documento por los autores consultados y las autoras consultadas, sirvieron además para localizar documentos actualizados y de interés. Se utilizó *Mendeley Desktop* para organizar las referencias y para analizar la información.

### **3. RESULTADOS**

Los resultados de la búsqueda bibliográfica se enfocaron en la selección de los principales elementos que describen la situación actual con relación a la violencia de género en el país y en Guayaquil, que son: los datos o cifras sobre la violencia de género, el comportamiento de las políticas públicas y del sistema jurídico y el accionar de las instituciones que trabajan por resolver el problema, así como de las organizaciones sociales con el movimiento de mujeres. A continuación, se expone el comportamiento de cada uno de estos elementos, atendiendo a la situación actual a nivel nacional y local. Seguidamente, en el tópico de Discusión, se realiza el análisis de las limitaciones detectadas para cada uno de ellos.

#### **3.1. Datos sobre la violencia de género**

En Ecuador existen diferentes instituciones para atender a las víctimas de violencia de género. Estas cuentan con registros propios para el control de los casos que reciben (Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, 2017). Así, los datos se encuentran diseminados, algunos de estos registros no son objeto de consultas abiertas y por otra parte, cada institución aplica su procedimiento para el llenado, sin que se sigan criterios únicos para la inclusión y clasificación de los casos recibidos (OVCM, 2018).

Los datos estadísticos obtenidos de Censos y otros presentes en la bibliografía, son de dominio público. Tal es el caso de los publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y los de la Fiscalía General

del Estado (FGE) que se actualizan varias veces en el año. Por esta razón estos fueron los datos que se utilizaron para describir la magnitud del problema a nivel nacional y local.

Se obtuvieron cifras acerca del comportamiento de los casos de feminicidio ocurridos en los últimos años, del porcentaje de mujeres que ha sido víctima de violencia de género y de abuso sexual, de los porcentajes según el tipo de violencia sufrida, del comportamiento según el ámbito en que ocurre la violencia, del porcentaje de denuncias que se realizan y del comportamiento del presupuesto asignado para la atención al problema en los últimos años.

Guayas es la provincia del país con mayor población femenina, con 1.827.209, el 25,01% del total de las féminas ecuatorianas (Valle, 2018). Dentro de esta provincia, Guayaquil es la ciudad más poblada.

En cuanto a los casos de feminicidio, según los datos oficiales que aparecen en la Tabla 1, Guayas ocupa la segunda posición en el país desde 2014, después de Pichincha (Valle, 2018). La cantidad de casos ha aumentado notablemente desde entonces, cada año.

**Tabla 1. Casos de feminicidio por año en Pichincha, Guayas y Ecuador**

Año	2014	2015	2016	2017
Pichincha	5	13	17	24
Guayas	4	7	14	15
Ecuador	27	55	70	97

Fuente: Valle, C. (2018). *Atlas de Género*. Quito, INEC.



En otro documento de la FGE se señala que en 2017 se cometieron 103 feminicidios y no 97, como se indica en la Tabla 1 (FGE, 2019). Un sitio digital de la FGE, que permite conocer la actualización periódica de estos datos, refiere que desde 2014 hasta el 31 de enero de 2021, han ocurrido 453 feminicidios en Ecuador (FGE, 2021). En este caso tampoco coinciden los datos que aparecen en los diferentes años, según se aprecia en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Casos de feminicidios ocurridos en Ecuador desde 2014 hasta la fecha

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cantidad de feminicidios registrados	26	54	65	101	59	66	80

Fuente: FGE. (2021). *Estadísticas FGE*. Quito, FGE.

Las cifras que muestra la Tabla 3, emitidas por el Sistema de Actuaciones Fiscales, son muy superiores a las que muestra la Tabla 2.

**Tabla 3.** Cantidad de feminicidios registrados en Ecuador

Año	2014	2015	2016
Cantidad de feminicidios registrados	42	131	169

Fuente: OVCM. (2018). *Estudio Sistema de Registro de casos de violencia contra las mujeres. Hallazgos, nudos críticos y desafíos 2012-2018*. Quito, Publiasesores Cía. Ltda.

Haciendo un aparte en las diferencias detectadas, la situación es, desde cualquier punto de vista, preocupante. Los agresores son en su mayoría, convivientes de las víctimas (el 34%) y nunca desconocidos (FGE, 2020).

Según datos del Atlas de Género, Guayas se sitúa en lugar 17 entre las provincias de Ecuador en cuanto al porcentaje de mujeres que han sido víctimas de violencia en algún momento de sus vidas, con el 56,60% (Valle,

2018). Esto quiere decir que más de la mitad de las mujeres en esta provincia han sido objeto de violencia, lo que demuestra la dimensión del problema, más allá de la posición que ocupa Guayas con relación al resto del país.

Estos datos contrastan con los que aparecen en la Tabla 4, aportados por el Observatorio de Violencia Contra las Mujeres (OVCM). Esta refiere que, al igual que en los casos de feminicidio, Guayas es la segunda provincia en víctimas de abuso sexual, después de Pichincha (OVCM, 2018).

**Tabla 4.** Total de casos de mujeres abusadas sexualmente por año

Año	2016	2017
Pichincha	1072	1087
Guayas	894	939
Ecuador	4627	4855

Fuente: OVCM. (2018). *Estudio Sistema de Registro de casos de violencia contra las mujeres. Hallazgos, nudos críticos y desafíos 2012-2018*. Quito, Publiasesores Cía. Ltda.

Teniendo en cuenta los tipos de violencia, la Tabla 5 refiere los datos de Guayas según el Atlas de Género. Sus porcentajes son inferiores a los de la media del país. La violencia psicológica y física, presentan la mayor cantidad de casos.

**Tabla 5.** Porcentaje de casos de violencia de género según el tipo, en Guayas y Ecuador

	Psicológica (%)	Física (%)	Sexual (%)	Patrimonial (%)	Cualquier tipo (%)
Guayas	39,5	31,4	15,6	11,5	56,6
Ecuador	56,9	35,4	37,2	16,4	64,9

Fuente: Valle, C. (2018). *Atlas de Género*. Quito, INEC.

Según el ámbito en que se produce la violencia, los mayores porcentajes se producen en las relaciones de pareja y a nivel social (INEC, 2019). La Tabla 6 muestra que el nivel de casos en la provincia de Guayas es similar al que se produce en el país.

**Tabla 6. Ámbitos en los que se desarrolla la violencia y porcentajes de mujeres afectadas**

	Pareja (%)		Familiar (%)		Educativo (%)		Laboral (%)		Social (%)	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Guayas	40,5	17,6	17,6	----	17,5	----	20,4	7,8	35,2	15,7
Ecuador	42,8	18	20,3	3,6	19,2	12,2	20,1	7,8	36,2	13,6

Nota: A: violentadas en algún momento de la vida / B: Violentadas durante los últimos 12 meses / ---- : No se encontró el dato.

Fuente: INEC. (2019). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU)*. Quito, INEC.

Si nos referimos a los delitos sexuales, es necesario destacar que en Ecuador existe un Plan Nacional de Erradicación de Delitos Sexuales en el Ámbito Educativo, el cual plantea la igualdad de derechos de género, étnicos, culturales, sociales y otros (Estado de Ecuador, 2016). A pesar de esto, los centros educacionales son escenario de parte de los sucesos de violencia de género, siendo Guayas la provincia con mayor incidencia en el país en casos de delitos sexuales en el ámbito educativo (Estado de Ecuador, 2016). Esta situación, unida al rol de los centros académicos, hace de estos un marco propicio para el trabajo preventivo (Mederos et al., 2019). No obstante, falta preparación en algunos docentes para afrontar el problema como tema en las aulas. Aproximadamente el 40% de los profesores considera que es necesario debatir el tema con los estudiantes, si bien refieren no contar con la información, ni con los medios necesarios para hacerlo (Mederos et al., 2019).

Los datos que aparecen en la Tabla 7 indican altos porcentajes de mujeres en edad estudiantil que no asisten a los centros educacionales previstos, sobre todo a nivel de Secundaria y de Educación Media (Valle, 2018). Por otra parte, el bajo nivel educacional es un factor desencadenante de la violencia de género en los entornos donde se desarrolla la vida de las mujeres (Illicachi, 2018, Jaramillo, 2020).

**Tabla 7. Porcentaje de mujeres que asisten a algún centro educacional, en relación con el porcentaje total del grupo de edad a que pertenecen**

	Primaria (%)	Secundaria (%)	Educación media (%)	Educación Superior (%)
Guayas	93,29	69,52	57,04	22,69
Ecuador	93,73	69,12	55,49	24,65

Fuente: Valle, C. (2018). *Atlas de Género*. Quito, INEC.

En la Tabla 8 se muestra la cantidad de casos atendidos por violencia de género a partir de 2019, los que disminuyeron en 2020. Pero la cantidad de víctimas en los últimos años son muy superiores a las de años anteriores, por lo que el aumento de los casos de manera general, es indiscutible (Estado de Ecuador, 2016).

**Tabla 8. Cantidad de casos atendidos por violencia de género en los últimos años**

Año	2019	2020	2021
En Servicios de Atención Integral a nivel nacional	54.610	45.420	10.582
En Centros de Atención Integral	60.624	28.202	4.191
En Casas de Acogida	3.574	1.842	466
ATENDIDOS EN TOTAL	118.808	75.464	15.239

Fuente: Secretaría de Derechos Humanos. (2021). *Avances en la implementación de la ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (Informe anual)*. Quito, SDH.

Los porcentajes que aparecen en la Tabla 9 indican que muchas de las víctimas de violencia de género nunca denuncian el abuso (INEC, 2019). Otras lo hacen pero no se llega a atender el caso por múltiples razones (CNME, 2020).

**Tabla 9. Porcentaje de mujeres violentadas que denunciaron el abuso**

	Ámbito en que se produjo la violencia de género					Total
	Pareja	Familiar	Educativo	Laboral	Social	
Realizaron la denuncia (%)	17	5	2,9	5,9	7,8	7,7

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de INEC. (2019). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU)*. Quito, INEC.

El aumento producido en los casos de violencia de género debería corresponderse con la asignación del presupuesto para la atención y prevención del problema, según se plantea en la Ley 175/2018 y en su Reglamento. Para ello fue creado el Clasificador Orientador de Gastos. Así mismo, en Ecuador desde el año 2008 se utilizan los presupuestos participativos de manera obligatoria para los gobiernos autónomos de los territorios. Esto quiere decir que el presupuesto asignado al gobierno local debe ser distribuido entre las diferentes necesidades, atendiendo también a los intereses de la comunidad (Arrieta, 2020).

En Guayaquil, por ejemplo, el presupuesto participativo se ha destinado fundamentalmente a la infraestructura pública, al sector de la cultura, del arte, del deporte y a incentivar la economía social y la de pequeños emprendimientos (Arrieta, 2020). Los datos de esta misma fuente plantean que el presupuesto en esta localidad para gastos sociales (2%) y para salud (5%) fueron muy bajos con relación al monto total asignado en 2016. En este año se destinaron \$ 40.000 a gastos de capacitación para la prevención de la violencia de género, sin que se ubicaran recursos para atender otros aspectos del problema en Guayaquil (Arrieta, 2020). Según se aprecia en los datos que aparecen en la Tabla 10, esta cifra representa una ínfima cantidad

del presupuesto destinado en ese año a las políticas y programas de igualdad de género en todo el país. En los datos de la tabla se observa una tendencia a la disminución en el presupuesto a partir de 2014 (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2019).

**Tabla 10. Presupuesto para políticas y programas de igualdad de género**

2012	2013	2014	2015	2016
427.806.123,62	487.278.707,67	750.751.371,50	364.006.909,23	520.927.800,77

Fuente: Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (2019). *Las deudas pendientes del Estado con las mujeres ecuatorianas*.

La Tabla 11 expone el presupuesto destinado a la eliminación de la violencia de género en los últimos años (Secretaría de Derechos Humanos, 2021). Según se aprecia, las cantidades son muy inferiores a las de años anteriores.

**Tabla 11. Presupuesto por año para la erradicación de la violencia de género en Ecuador**

Año	2019	2020	2021
Presupuesto para erradicación de violencia de género	4.344.188,79	3.396.799,59	4.049.365,84

Fuente: Secretaría de Derechos Humanos. (2021). *Avances en la implementación de la ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (Informe anual)*. Quito, SDH.

### 3.2 Políticas públicas y sistema jurídico

A partir de 2008, con la aprobación de la nueva Constitución se reconocen plenos derechos a las mujeres. Tal es el caso del derecho a la libertad en la toma de decisiones, a la igualdad, a la protección especial por parte de las víctimas de violencia de género, a la erradicación del machismo, entre otros.

Más tarde, en 2014 surgió el Código Orgánico Integral Penal, en el que se incluyó el feminicidio como delito diferente del asesinato. Sin embargo, los casos de violencia de género continuaron en aumento, con altos costos individuales y sociales. Por tanto, quedaba demostrado que lo implementado hasta entonces no era suficiente. Pero, según lo dispuesto en la Constitución, el Estado es responsable de aplicar las medidas necesarias para eliminar la violencia de género y sancionar a quienes la comenten. Así, se hizo necesaria una nueva ley que estableciera con mayor profundidad y precisión las acciones y mecanismos para el logro de estos propósitos (Ley 175, 2018).

Entonces, como parte de las políticas públicas se firmó la Ley 175/2018, vigente en la actualidad. Esta se basa en la creación del Sistema Nacional Integral, dirigido por el Rector de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, quien coordina el trabajo de las instituciones que intervienen en la solución del problema. Este Sistema tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de la Ley a todos los niveles de gobierno, con la participación de los Ministerios implicados y de la ciudadanía. Está integrado por todas las normas, instituciones, políticas, planes, programas e instrumentos, de forma tal que se organicen y articulen todas las fuerzas disponibles y los recursos necesarios para accionar, desde diferentes frentes y niveles, por el logro del mismo objetivo: erradicar la violencia de género. Las acciones a realizar abarcan diferentes ámbitos de la solución al problema, como la prevención, la atención, la protección y la reparación de los daños causados.

La Ley se sustenta en su Reglamento, en el que se establecieron los procedimientos para aplicarla a través de un trabajo de planificación, ejecución de planes, estrategias, acciones, monitoreo de su cumplimiento y evaluación de su aplicación práctica (Decreto Ejecutivo No. 397, 2018).

Este documento establece como instrumentos del Sistema Nacional Integral y de las políticas públicas los siguientes:

- **Planes de Desarrollo y Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra Mujeres.** Estos se conciben de forma tal que mantengan una relación de correspondencia y subordinación en sentido vertical entre los niveles de gobierno. Es decir, que los objetivos y acciones trazados en los planes nacionales se adapten a las condiciones locales y se traduzcan en los planes de cada territorio. En sentido horizontal, en cada nivel de gobierno los planes deben garantizar el trabajo mancomunado de las instituciones involucradas en la solución del problema, para alcanzar los mismos objetivos generales. Es decir, cada institución, Ministerio o dependencia confeccionará su plan, con objetivos propios de manera coordinada con las restantes, para lograr los objetivos generales. El Presupuesto General del Estado se debe asignar a cada nivel de gobierno e institución, según la magnitud de sus necesidades expresadas en los planes.

Los planes están dirigidos a prevenir, atender, proteger y reparar los daños causados a las víctimas para que puedan incorporarse a una vida normal.

- **Registro Unificado,** que proporcione datos numéricos y cualitativos de forma constante y transparente, para describir el comportamiento de la situación de la violencia contra las mujeres. Este no ha sido aún confeccionado y por tanto, no funciona (CNME, 2020).
- **Sistema de Alerta Temprana** con el objetivo de detectar a tiempo los casos de violencia y evitar que se conviertan en feminicidios. Ha funcionado con buenos resultados en la reducción de los casos en algunas localidades, aunque aún no se utiliza todo su potencial, debido a la no disponibilidad de los datos unificados (Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, 2017; CNME, 2020).
- **Clasificador Orientador de Gastos,** a partir del cual se determina el monto de los presupuestos anuales necesarios para asumir los gastos requeridos en la atención de los problemas de violencia de género que se presenten. Los altos costos en lo personal y familiar, que tienen los efectos de la violencia de género desde el punto de vista económico y social, así como la cantidad de recursos adicionales que el Estado



debe garantizar para la atención a las víctimas, demanda la necesidad de trabajar por prevenir el problema (Vara, 2019).

- Fortalecimiento de las Unidades de Atención existentes, garantizando el personal necesario, el equipamiento, la capacitación, así como el aumento de su cantidad, sobre todo en territorios donde no existen.
- Incrementar la acción del Sector Educativo en la prevención y creación de nuevos preceptos sociales y culturales en las nuevas generaciones.
- OVCM, para el monitoreo de la situación y del cumplimiento de planes y estrategias.
- Estrategias participativas para la prevención, que constituyen parte de los Planes a todos los niveles de gobierno.
- Agendas Nacionales para la Igualdad.

Está previsto en las regulaciones que estos instrumentos funcionen no solo a nivel nacional, sino también en los territorios y localidades, de forma articulada y de acuerdo a las características y necesidades de los mismos. A nivel local, en el caso de la Dirección Provincial de Guayas (DPG), a la cual pertenece el municipio de Guayaquil, los instrumentos planteados a nivel nacional se traducen en planes a nivel de territorio (Pesantes, 2016). En este sentido, se realizaron acciones que responden a la implementación de las políticas públicas contra la violencia de género, según expresa su Informe de Rendición de Cuentas de 2019 (DPG, 2020). Estas acciones obedecen a algunas de las planteadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura a nivel nacional, por lo que se constata la correspondencia entre los planes a los diferentes niveles de gobierno (DPG, 2020). Las acciones locales en 2019 fueron:

- Realización de reuniones de trabajo conjunto entre la FGE, la Defensoría Pública, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la Municipalidad de Guayaquil.
- Se crearon oficinas para la recepción de los casos, donde radica el funcionariado de la Fiscalía, la Defensoría Pública y de la Policía Nacional. De esta forma se facilita la atención a la persona usuaria, que

no tiene que trasladarse a sedes diferentes y se simplifican los trámites.

- Se incrementó el equipo técnico en las Dependencias Judiciales a nivel provincial y local.
- Se colocó el equipamiento de las cámaras de Gesell, con personal calificado para su manejo.
- Adecuaciones de las condiciones de las Salas de Acogida en los hospitales, en las que se incluyó además un asistente jurídico.

El Informe de Rendición de Cuentas de 2020, no está aún disponible para su consulta.

### **3.3 Instituciones que trabajan contra la violencia de género**

En Ecuador son muchas las instituciones que atienden problemas de violencia de género, estando todas subordinadas a la Secretaría de Derechos Humanos. Entre estas instituciones se encuentran varios Ministerios y sus dependencias, como el Ministerio de Gobierno, de Salud Pública, de Educación, de Inclusión Económica y Social y del Trabajo (Secretaría de Derechos Humanos, 2021). Además, existen otras instituciones del Estado involucradas en este tipo de trabajo, como la Defensoría del Pueblo, la FGE, el Consejo de la Judicatura, el Consejo Nacional para la igualdad de Género, el INEC, la Asociación de Municipalidades y el Consorcio de Gobiernos Autónomos, entre otras (Secretaría de Derechos Humanos, 2021).

En Guayaquil se creó la Dirección Municipal de la Mujer el 27 de septiembre de 2019, que es la única dirección de este tipo en una ciudad ecuatoriana (Almeida, 2020). Esto indica la importancia que se le concede a las problemáticas que afectan a la mujer como género en esta localidad. Tiene como objetivos trabajar por el desarrollo, la defensa y la protección de la mujer. A un año de creada contribuyó con la superación y mejoramiento económico de las mujeres de la localidad y desarrolló programas de protección a la mujer y para favorecer la inclusión social y una mejor calidad de vida para mujeres en edad adulta mayor (Almeida, 2020).

Existen desde 1995 las Comisarías de la Mujer y la Familia, que son instituciones jurídicas del Estado. En la actualidad estas han evolucionado y se han convertido en las Unidades Judiciales contra la Violencia a la Mujer y la Familia (Puchaicela y Torres, 2019). Estas son prioridad en los Planes y se han fortalecido con la incorporación de personal y equipamiento, acciones que ya han beneficiado a la Provincia de Guayas (Consejo de la Judicatura, 2020). De las 228 unidades de este tipo que funcionan en el país, 37 atienden el problema de la violencia de género y se han especializado en este tema (CNME, 2020).

Existe el Consejo Nacional de Mujeres y la Igualdad de Género, que trabaja por los derechos femeninos y tiene como guía la Agenda Nacional del mismo nombre (Puchaicela y Torres, 2019). También funciona en Guayaquil el Consejo Cantonal de Protección Integral de Derechos.

A nivel nacional y territorial, estas instituciones realizan anualmente informes de rendición de cuentas y periódicamente desarrollan Mesas Técnicas de Trabajo Interinstitucionales para coordinar acciones y programas de colaboración entre ellas.

En este sentido, dentro del Plan de Erradicación y Prevención de la Violencia de Género a nivel nacional, se han desarrollado diferentes campañas de prevención de la violencia de género (Rivadeneira, 2019; Alvarado, 2019). Un ejemplo es el Programa “Amiga, ya no estás sola”, que atiende de forma gratuita casos de violencia de género y está a cargo de la Defensoría del Pueblo y de la alcaldía de Guayaquil. Debido a la acogida que tuvo este Programa por parte de la población, se creó posteriormente la Ordenanza de Prevención y Acción para Combatir la Violencia contra las Mujeres en el Cantón Guayaquil, con el objetivo de proteger a la población femenina. Esta Ordenanza institucionalizó el apoyo del Gobierno Autónomo Descentralizado a este problema, a través del Plan de Acción basado en los siguientes aspectos: campaña de comunicación, línea telefónica para denuncias y ayuda, asesoría jurídica y casas de acogida, identificación de casos, becas

de amparo, procesos formativos, actualización de los datos, entre otros (Alvarado, 2019).

También destaca la Campaña “Ecuador, actúa ya, Violencia de género, Ni más”, desarrollada por la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y el Consejo de la Judicatura en Guayaquil, con el objetivo de hacer conciencia acerca del problema en la población (Salazar-Cadena, 2020). Esta campaña es parte del Proyecto “Reacciona Ecuador, el machismo es violencia”, iniciado en 2010, que igualmente buscaba incrementar el conocimiento del tema por parte de la sociedad (Carrillo, 2016).

Para su difusión se han utilizado los medios de comunicación y las redes sociales, que han funcionado para denunciar y dar a conocer el problema a nivel social (Salazar-Cadena, 2020). Además, se han realizado talleres comunitarios, charlas educativas y actividades públicas (Vera, 2020). En centros educativos, sobre todo de Educación Superior, se han realizado estudios sobre la violencia contra las mujeres, con la participación de las comunidades (Benalcázar y Brand, 2019).

Las estrategias locales que aplican estas instituciones, buscan lograr el desarrollo social, educacional, tecnológico y participativo, incluyendo a la mujer como parte importante del desarrollo local (Pesantes, 2016). En este sentido, la alcaldía de Guayaquil colabora con las organizaciones del territorio dedicadas a la atención de la violencia de género y a los problemas de las mujeres.

Por último, algunas de las instituciones mencionadas ofrecen servicios a las víctimas de la violencia de género. Entre ellos están:

- **Servicios de Protección Integral y Brigadas de Contención Emocional**, que se subordinan a la Secretaría de Derechos Humanos y dan protección a las víctimas.
- **Servicio Integrado de Seguridad**, que estableció la línea telefónica ECU911, para realizar denuncias de forma fácil, rápida y directa. Además existen otras líneas para este fin a disposición de la población (Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, 2017).
- **Servicios de salud**, mediante las Salas de Acogida a las víctimas de violencia de género. Estas se ubican en algunos de los hospitales del país y han sido dotadas de personal y equipamiento (CNME, 2020).
- **Casas de Acogida para víctimas de violencia de género**. Las opiniones de las mujeres atendidas en las Casas de Acogida y Centros de Atención Integral es en general favorable (Estado de Ecuador, 2016).
- **Sistema de Alerta Temprana**, instrumento concebido para la prevención, que aplica la Policía, presentándose de forma ágil en los lugares donde se producen hechos o amenazas (Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, 2017). Se trata de procedimientos de actuación y mecanismos que detectan situaciones de violencia o amenaza y monitorean áreas con tendencia a ello. El registro de los casos que se producen permite confeccionar pronósticos e identificar áreas de riesgo, para establecer acciones que permitan trabajar por resolver las situaciones y mejorar la seguridad de determinadas zonas (CNME, 2020).

### **3.4 Sociedad civil y movimientos de mujeres**

Existen en Ecuador muchos movimientos y organizaciones que trabajan por la erradicación de la violencia de género. En Guayas existen al menos 484 organizaciones sociales relacionadas con las mujeres y la familia, siendo una de las provincias con mayor auge en el trabajo de este tipo de organizaciones (Estado de Ecuador, 2016). Estas se dedican tanto a funcionar como contrapartida de las instituciones, aportando datos y denunciando los problemas, como a la protección y atención de víctimas. Algunas de ellas son:

- **Fundación CEPAM Guayaquil (Centro de Atención Integral)**
- **Comités de Seguridad.**
- **Barrios seguros.**
- **Fundación María Guare (Centro de Atención Integral, donde se ofrece apoyo multidisciplinario a las mujeres necesitadas).**
- **Corporación Viviendas del Hogar de Cristo (Casa de Acogida que protege a mujeres afectadas y víctimas de violencia, que necesitan salir de su entorno familiar).**
- **Alianza para el monitoreo y mapeo de feminicidios en Ecuador. Esta organización se dedica a recopilar datos, visitar a las familias y conciliar con las instituciones. Según esta alianza, compuesta por seis organizaciones de mujeres, los feminicidios ascienden a 850 y no a 453, como afirma la Fiscalía. Esto se debe a aspectos burocráticos y de procedimiento en el momento de clasificar los casos de muerte (Primicias, 2021).**

#### **4. DISCUSIÓN**

Según muestran los resultados, la violencia de género en Ecuador y en Guayaquil es el mismo problema a dos escalas diferentes, pues presentan dificultades similares en la implementación de las políticas públicas, aunque los datos pueden variar ligeramente de un nivel a otro. Además, las deficiencias o falta de los instrumentos que funcionen a nivel nacional, implican insuficiencias en el trabajo local.

Del análisis de los resultados expuestos con anterioridad y obtenidos a partir de los datos y consideraciones que aparecen en la bibliografía, es posible enunciar varios de los principales factores que impiden que la violencia de género sea erradicada en Ecuador, tanto a nivel de la sociedad en general, como a nivel local.

A continuación, se exponen las principales limitaciones detectadas para cada uno de los elementos analizados.

#### **4.1 Datos sobre la violencia de género**

En los datos consultados se observaron diferencias entre lo que plantean las diferentes fuentes. Por ejemplo, en el caso de los feminicidios ocurridos en 2016, las cifras emitidas por la Fiscalía (65 casos) son duplicadas por las del Observatorio (169 casos). Algo similar ocurre para los datos de 2014 y 2015 (ver Tablas 2 y 3). Esto indica que es necesario mejorar los sistemas de datos, sobre todo para poder elaborar un Registro Único preciso y confiable. Este es un aspecto que se deberá atender por las propias instituciones y ha sido señalado con anterioridad (Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, 2017).

No se encontraron datos que fundamenten con precisión el aumento de los casos de violencia de género con el paso de los años, con excepción de los feminicidios (ver Tabla 1). Otros datos, como los de las mujeres abusadas sexualmente, aparecen de forma parcial solo para 2016 y 2017 (ver Tabla 4). Los casos atendidos en algunas instituciones aparecen para 2019 y 2020 solamente (ver Tabla 8). Las cifras del INEC indican que el 64,9% de las mujeres ecuatorianas han sido objeto de violencia del algún tipo durante su vida, pero este dato no permite conocer el comportamiento del problema en el tiempo (INEC, 2019).

Las cifras indican que muchas víctimas no interponen denuncia por temor a lo que pueda hacerle el agresor, lo que denota fallas en el trabajo directo de detección y prevención a nivel familiar (Ramírez et al., 2020). Esta situación se ha agravado durante el período de la pandemia de la Covid-19, donde solo el 7,7% (ver Tabla 7) de las víctimas de violencia de género de cualquier tipo, presentó la denuncia, a pesar de las líneas telefónicas puestas a disposición de la población para este fin (INEC, 2019; Murillo, 2020). Sin embargo, otras fuentes plantean que Ecuador es uno de los países con más cantidad de denuncias judiciales por violencia de género (Mederos et al., 2019).

Por otra parte, no todas las denuncias realizadas llegan a convertirse en casos atendidos y mucho menos, en casos donde el daño haya sido reparado (CNME, 2020).

Teniendo en cuenta la cantidad de víctimas que no llega a denunciar o que denuncia y no se procesa el asunto, puede considerarse que las cifras de atención que aparecen en los datos oficiales que se muestran en la Tabla 8, son inferiores a las víctimas reales (CNME, 2020).

La no existencia del Registro Único, ni de datos confiables centralizados limita la posibilidad de concebir presupuestos con los montos adecuados. Los datos de los últimos dos años pudieran indicar cierta correspondencia entre la cantidad de casos atendidos (ver Tabla 8) y el monto de los presupuestos asignados (ver Tabla 11). Sin embargo, los presupuestos son insuficientes y han disminuido bruscamente en comparación con años anteriores, cuando la cantidad de víctimas era menor (CNME, 2020). Por ejemplo, en 2016 se atendieron 45.254 mujeres con un presupuesto de 520.927.800,77 mientras que en 2020 se atendieron 75.464 con un presupuesto de 3.396.799,59 (Estado de Ecuador, 2016; Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2019).

A partir de 2019 el presupuesto para el Consejo de la Judicatura, disminuyó en 153 millones con respecto a años anteriores (CNME, 2020). Otra fuente indicó que en 2019 el presupuesto se redujo en 8,5 millones con respecto al 2018 (Gómez, 2019). Estas reducciones se han producido a pesar de la tendencia al aumento de casos de violencia de género, expuesta en párrafos anteriores, observándose que el Estado ha dedicado las mayores sumas de dinero al desarrollo de la economía en detrimento del desarrollo social (OVCM, 2018; Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2019).

En el caso de Guayas, en 2016 el presupuesto destinado a la salud y al desarrollo social fue ínfimo y se priorizaron las obras de infraestructura y la economía (Arrieta, 2020). Así mismo, la disminución del presupuesto en 2019 y 2020 afectó el fortalecimiento de la Unidades Judiciales contra la Violencia a la Mujer y la Familia en algunos territorios, a pesar de ser un objetivo del Plan Nacional (CNME, 2020).



Estos elementos demuestran que se ha incumplido con lo estipulado en la Ley, acerca del Clasificador Orientador de Gastos y su función en el cálculo de los presupuestos (Ley 175, 2018).

#### **4.2 Políticas públicas y sistema jurídico**

Con relación a la instrumentación de las políticas públicas y lo establecido en la Ley 175/2018, es posible afirmar que aunque existen protocolos y planes a nivel nacional, muchas de las instituciones públicas territoriales no los convierten en acciones concretas, ajustadas a sus particularidades, funciones y características locales (Puchaicela y Torres, 2019; Illicachi, 2018). Así mismo, la falta de capacitación del personal influye en que varias instituciones no tengan elaborados sus planes adaptados (Mederos et al., 2019).

Las acciones realizadas en el territorio para cumplir lo estipulado en la Ley, según el Informe de Rendición de Cuentas de Guayas 2019, son insuficientes, pues están lejos de abarcar toda la problemática. Por otra parte, este informe se limita a enumerar las gestiones realizadas y no aparecen los resultados alcanzados en materia del problema en el territorio.

El reforzamiento de las Unidades Judiciales contra la Violencia a la Mujer y la Familia, que constituye un objetivo de los Planes y en lo que ya se ha trabajado en provincias como Guayas, se afectó por las disminuciones del presupuesto para el Consejo de la Judicatura en 2019 y 2020 (CNME, 2020). Algunos cantones carecen de este tipo de estructura, por lo que en algunas ocasiones las personas afectadas necesitan trasladarse a lugares más alejados, lo que no facilita la concreción de la acusación y la continuidad ágil del proceso (Murillo, 2020).

Varios Gobiernos Autónomos Descentralizados no cuentan con Consejos y Juntas de Protección de Derechos (CNME, 2020).

No se sigue el desarrollo de la mayoría de los casos, una vez que se dicta sentencia o se da respuesta de algún modo (Murillo, 2020). Por tanto, se

incumple con el tercero de los componentes considerados necesarios para eliminar la violencia de género planteados en la Ley No. 175/2018: la reparación de los daños. Se procede al archivo de las denuncias una vez que el caso se considera cerrado desde el punto de vista jurídico. El área de Trabajo Social de los Centros de Equidad y Justicia, de manera ocasional, realiza su seguimiento posterior (Murillo, 2020). Pero esta parte de la atención aún no es entendida como algo obligatorio y necesario para dar fin al proceso. Este mismo autor plantea la necesidad de hacer un seguimiento interdisciplinario a lo largo del tiempo, hasta que realmente el caso quede resuelto con la recuperación del proyecto de vida de las personas violentadas y el trabajo de rehabilitación social con los que cometen los delitos.

Muchos procesos no continúan hasta su sentencia debido a la dilación excesiva de los mismos (Illicachi, 2018). El 90% de las denuncias realizadas desde marzo de 2019 hasta septiembre de 2020, a fines de ese año aún se encontraban en su etapa inicial de investigación (FGE, 2020).

Estos son obstáculos que sufren las víctimas en su intento por obtener justicia, además de la escasa protección que se les garantiza y del costo de los servicios jurídicos (Vera, 2020).

Los porcentajes de casos que son resueltos al final del proceso son bajos, lo que provoca que muchos delitos queden impunes y los infractores continúen reincidiendo, con consecuencias fatales para las víctimas. Este es el caso de Guayas, aunque el problema se presenta a en todo el país (Carrillo-Kennedy, 2018). Esta fuente afirma que en 2016 en Guayas se resolvió solo el 15% de los casos procesados por feminicidio.

### **4.3 Instituciones que trabajan contra la violencia de género**

La cantidad de instituciones que tienen funciones similares no contribuye a un mayor fortalecimiento institucional, ni a un eficiente aprovechamiento de las fuerzas, recursos y personal existente en ellas (CNME, 2020).

Así mismo, a pesar de las mejoras realizadas a partir del incremento del personal y del equipamiento para las Salas de Acogida, estas son aún insuficientes pues todas las localidades no cuentan con ellas (CNME, 2020). Las Casas de Acogida no tienen los recursos económicos y técnicos que necesitan para dar un servicio de calidad, siendo fundamental la capacitación y sensibilización del personal especializado en el trabajo contra la violencia de género, tanto del que trabaja en instituciones sociales, como en las de salud y las jurídicas (CNME, 2020; Puchaicela y Torres, 2019).

El trabajo ha estado dirigido hacia la atención y protección de las víctimas, pero muy poco se ha avanzado en el aspecto preventivo (Benalcázar y Brand, 2019). Existe aún desconocimiento en parte de la población acerca del tema, que muchas veces considera que no es un problema. Los planes y programas de prevención nacionales y locales no llegan a todos los sectores de la población y sobre todo a los más afectados (Benalcázar y Brand, 2019). Los datos indican que es precisamente en el ámbito de pareja y social donde es necesario influir con mayor fuerza en el trabajo preventivo y educativo de instituciones y organizaciones sociales (INEC, 2019).

Además, las campañas realizadas, aunque denuncian y divulgan el problema, no han logrado cambios en las conductas individuales, ni sociales (Carrillo, 2016).

El Sistema de Alerta Temprana, aunque ha funcionado para evitar que algunos casos se conviertan en delitos mayores, no constituye un instrumento para una prevención efectiva al no poder atacar las causas del problema. Y es que no se trata de esperar a recibir en las instituciones y tramitar adecuadamente los casos de violencia, hasta lograr la reparación de los daños sufridos, aspecto también deficiente en la actualidad. Sino de llegar

a ellos mediante los trabajadores y las trabajadoras sociales, funcionarios y funcionarias de las organizaciones responsables, antes de que se produzcan las denuncias y se concreten los hechos de violencia.

Por último, si bien las políticas educacionales para tratar la violencia de género están encaminadas a garantizar la igualdad de derechos y oportunidades en los centros educacionales y el acceso a los mismos por parte de todos, no se aprovecha suficientemente el ámbito educativo, que hoy es escenario de violencia de género, para fomentar la prevención del problema. Los centros educativos, por su esencia, son fundamentales para crear consciencia de prevención, educar y crear valores de igualdad. Por tanto, los ambientes escolares deben ser utilizados de manera consciente e incluir como tema obligatorio en todos los niveles de enseñanza, la violencia contra las mujeres. (Gallardo y Gallardo, 2019). Igualmente se debe promover la incorporación de las mujeres a los niveles básicos de educación, sobre todo en Secundaria y Educación Media. Según los datos que aparecen en la Tabla 7, solo el 69,12% de las féminas comprendidas en las edades de Secundaria y el 55,49% de las de Educación Media, asisten a centros educacionales (Valle, 2018). Por tanto, el resto no recibe la educación prevista para esos niveles de enseñanza.

#### **4.4 Sociedad civil y movimientos de mujeres**

Las organizaciones sociales se mantienen trabajando en la atención al problema. Realizan foros, encuentros y reclamos a las instituciones estatales, pero deben incrementar su actividad para realizar acciones preventivas y educativas directas en las comunidades.

Guayaquil presenta un gran potencial en fuerzas para organizar un sistema preventivo eficiente. Un alto porcentaje de la población femenina del país reside en esta localidad. Existe una alcaldía comprometida con el trabajo feminista y una Dirección Municipal de Mujeres, única en el país, que debe trabajar de conjunto con las otras Direcciones que también atienden el problema.

Este potencial debe ser aprovechado para cambiar la balanza en las proporciones del presupuesto participativo hacia los planes de erradicación y prevención de la violencia de género en el territorio.

Así mismo, la integración de la comunidad, con un papel protagónico para apoyar y trabajar de manera coordinada con las organizaciones sociales e instituciones a nivel local es fundamental, pues los vecinos se conocen entre sí y pueden ayudar a identificar los casos potenciales de violencia, así como los hogares donde ocurren los problemas.

## **5. CONCLUSIONES**

Del análisis de la revisión bibliográfica realizada es posible identificar algunos de los principales factores que impiden erradicar la violencia contra las mujeres en el Ecuador y específicamente en Guayaquil, donde existen los mismos problemas a escala diferente. Los más importantes están relacionados con el hecho de que aún no se aplica en su totalidad lo que está estipulado por el sistema judicial, siendo insuficiente el trabajo de seguimiento y el preventivo.

En cuanto a los datos sobre la violencia contra las mujeres, se debe implementar el Registro Único y perfeccionarlo para contar con cifras confiables. Este debería incluir no solo los casos de violencia de género atendidos, sino un levantamiento preventivo de la situación existente, identificando los casos de riesgo.

En lo relacionado con las políticas públicas y el sistema jurídico, los planes nacionales y territoriales se deben desglosar en acciones que lleguen directamente a las víctimas y victimarios potenciales, además de a los efectivos. Se requiere simplificar los procedimientos, disminuir costos y dar seguimiento a los casos de ambos tipos, mencionados con anterioridad.

En relación con las instituciones que trabajan contra la violencia de género, es necesario reorganizarlas y optimizarlas en función de fortalecerlas y

lograr un aprovechamiento más efectivo de las fuerzas y los recursos disponibles.

En cuanto a la sociedad civil y los movimientos de mujeres, se requiere un mayor nivel de iniciativa para ejecutar acciones encaminadas a eliminar las causas del problema, aprovechando las fuerzas de la comunidad.

En Guayaquil existe un alto potencial para enfrentar la solución de los problemas de violencia de género, sobre todo existe el personal suficiente y la intención de hacerlo. El Estado ecuatoriano ha mostrado preocupación por resolver el problema de la violencia de género. Ha puesto recursos para implementar las políticas públicas de erradicación de la violencia, mediante leyes, reglamentos y planes bien concebidos a nivel nacional, en los que participan muchas organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales a todos los niveles de gobierno. Trabajar a conciencia, con iniciativa, uniendo todos los esfuerzos y recursos, así como cumplir responsablemente el papel que toca a cada cual para tratar el problema y eliminar sus causas, es la clave del éxito en la prevención y erradicación de la violencia de género en Ecuador.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albertín, P. (2017). Abriendo puertas y ventanas a una perspectiva psicosocial feminista: Análisis sobre la violencia de género. *Psicoperspectivas*, 16(2), 79–90. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol16-issue2-fulltext-1021>
- Almeida, V. (2020). La gestión de la Dirección Municipal de la Mujer en su primer año. *Revista Industrias*. Disponible en: <https://revistaindustrias.com/la-gestion-de-la-direccion-municipal-de-la-mujer-en-su-primer-ano/> (13 junio de 2021).
- Alvarado, A. (2019). *Análisis de la estrategia comunicacional de la Campaña social “Amiga, ya no estás sola”, difundida por la M.I. Municipio de Guayaquil y su aceptación en mujeres de 18 a 40 años en la Parroquia Ximena de la ciudad de Guayaquil*. (Tesis Doctoral). Universidad de Guayaquil, Facultad de Comunicación Social.

- Arrieta, K. (2020). La economía social como prioridad política. Análisis de los presupuestos participativos en Ecuador. *Revista Iberoamericana de Economía Solidaria e Innovación Socioecológica*, 3, 61–103. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.33776/riesise.v3i1.4545>
- Benalcázar, J., y Brand, G. (2019). *Análisis de las estrategias de prevención de violencia de género en la comunidad de la Cooperativa Río Guayas*. (Tesis de Grado) Universidad de Guayaquil, Facultad de Psicología.
- Carrillo-Kennedy, J. (2018). Incidencia de feminicidio en el Ecuador y en la Provincia de Guayas. *Revista Científica de La Universidad de Cienfuegos*, 10(1), 125–133. <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>
- Carrillo, M. (2016). *Análisis del posicionamiento de la Campaña “Reacciona Ecuador, el machismo es violencia” en mujeres pertenecientes a colectivos feministas víctimas de violencia de género*. (Tesis de Grado). Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Comunicación, Lingüística y Literatura.
- CEPAL. (2019). *Informe Regional sobre el avance en la aplicación de la Estrategia de Montevideo para la implantación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030*. Santiago, Naciones Unidas.
- Chancay, V. (2019). *La participación de la mujer en los indicadores socioeconómicos del Ecuador*. (Tesis de Grado). Universidad de Guayaquil, Facultad de Ciencias Económicas.
- CNME. (2020). *Informe Sombra al Comité de la CEDAW 2020. Una mirada desde las organizaciones de mujeres de la sociedad civil a los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres ecuatorianas*. Quito, Centro de Publicaciones PUCE.
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (2019). *Las deudas pendientes del Estado con las mujeres ecuatorianas*. Disponible en: <https://tbinternet.ohchr.org> (14 de mayo de 2021).
- Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer. (2017). *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador*. Quito, CEDAW.
- Constitución de la República de Ecuador. (2008). 20 de octubre de 2008. R. O. No. 449.

- Decreto Ejecutivo 397/2018. Reglamento Ley Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. 4 de junio de 2018. Registro Oficial 254-2018.
- DPG. (2020). *Informe de rendición de cuentas-2019*. Guayaquil, Pleno del Consejo de la Judicatura.
- Estado de Ecuador. (2016). *Informe del Estado ecuatoriano sobre la matriz de indicadores de progreso en la implementación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará.”* Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/questionnaire3-ecuadorresponse.pdf> (14 de mayo de 2021).
- FGE. (2019). *Feminicidio. Boletín Criminológico y Estadística delictual*. Quito, FGE.
- FGE. (2020). *Análisis de la violencia de género*. Quito, Facultad de Ciencias EPN Ecuador. Disponible en: <https://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2020/11/análisis-de-la->
- FGE. (2021). *Estadísticas FGE*. Disponible en: <https://www.fiscalia.gob.ec/estadisticas-fge/> (13 mayo de 2021).
- Gallardo, J., y Gallardo, P. (2019). Educar en igualdad: prevención de la violencia de género en la adolescencia. *Revista Educativa Hekademos*, 26(XII), 31–39. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6985275>
- Gómez, E. (2019). El recorrido de la violencia: desde el acoso callejero hasta el feminicidio. *Revista Institucional de La Defensoría Pública Del Ecuador*, 37, 22–27. <https://www.defensayjusticia.gob.ec>
- Illicachi, J. (2018). Las mujeres en un país plurinacional e intercultural, Ecuador. *Revista de Estudios de Género, La Ventana*, 48, 358–389. <http://www.scielo.org.mx/pdf/laven/v6n48/1405-9436-laven-6-48-00358.pdf>
- INEC. (2019). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU)*. Quito, INEC.
- Jaramillo, B. (2020). *Análisis del tipo feminicidio y asesinato de mujeres en Guayaquil*. (Tesis de Grado) Universidad de Guayaquil, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas.
- Ley 175/2018 Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, 31 de enero de 2018. Oficio No. SAN-2018-0395.
- Mederos, M., Andino, S., y Lamas, M. (2019). Políticas públicas frente a la



- educación intercultural, de género y contra la violencia. *Revista Killkana Sociales*, 3(3), 61–66.  
[https://doi.org/https://doi.org/10.26871/killkana\\_social.v3i3.517](https://doi.org/https://doi.org/10.26871/killkana_social.v3i3.517)
- Moreira, A., y Domínguez, M. (2020). *Causas y consecuencias del índice de violencia intrafamiliar en el período de cuarentena en la ciudad de Guayaquil de marzo a junio de 2020*. (Tesis de Grado) Universidad de Guayaquil, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas.
- Murillo, L. (2020). *El Estado y la falta de seguimiento a las víctimas en casos de violencia intrafamiliar* (Tesis de Maestría) Universidad del Azuay, Departamento de Posgrados.
- ONU, Asamblea General. (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución 48/104 del 20 de diciembre de 1993*. Disponible en:  
<https://www.ohchr.org/sp/profesionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx> (14 mayo de 2021).
- OVCN. (2018). *Estudio Sistema de Registro De Casos de violencia contra las mujeres*. Quito, Publiasesores Cía. Ltda.
- Pérez, M., y Radi, B. (2018). El concepto de “violencia de género” como espejismo hermenéutico. *Igualdad, Autonomía Personal y Derechos Sociales*, 8, 69–88. <https://www.academica.org/blas.radi/36>
- Pesantes, P. (2016). *Una aproximación a las prácticas de responsabilidad social de los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador: Estudio de caso del GAD de Guayaquil*. (Tesis de Grado) Universidad Casa Grande, Facultad de Ecología Humana, Educación y Desarrollo.
- Primicias. (2021). *Grupos sociales registran el doble de feminicidios que las autoridades*. Disponible en:  
<https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/femicidios-registro-civil-dobla-casos-judicial/> (14 mayo de 2021).
- Puchaicela, C., y Torres, X. (2019). Evolución normativa del derecho de la mujer a una vida libre de violencia en Ecuador. *Revista Boletín REDIPE*, 8(8), 127–143. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7528304>
- Ramírez, J., Alarcón, R., y Ortega, S. (2020). Violencia de género en Latinoamérica. Estrategias para su prevención y erradicación. *Revista de Ciencias Sociales*, XXV(4), 260–275.

- Rivadeneira, Z. (2019). *Sistematización del proceso de producción de la campaña “Morir de amor” contra la violencia de la mujer y feminicidio realizada en Guayaquil, en el año 2019*. (Tesis de Grado) Universidad Casa Grande, Facultad de Comunicación.
- Salazar-Cadena, D. (2020). *La Campaña “Reacciona Ecuador, el machismo es violencia” en el marco de la política para la erradicación de la violencia de género contra la mujer en Ecuador y su impacto en el período 2011*. (Tesis de Grado) Universidad Central de Ecuador, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.
- San Segundo, R., y Codina, A. (2019). Enunciación de la violencia de género y marco educativo para su prevención. *Géneros-Multidisciplinary Journal of Gender Studies*, 8(1), 26–47. <https://doi.org/10.17583/generos.2019.4000>
- Secretaría de Derechos Humanos. (2021). *Avances en la implementación de la ley orgánica integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (Informe anual)*. Quito, SDH.
- Torres, A., Montalvo, V., y Medandra, N. (2020). Las mujeres en el ámbito público: Un acercamiento a los discursos de la sociedad ecuatoriana en el siglo XXI. En N. Medandra y N. Valbuena (Coord.), *Comunicación y ciudad. Lenguajes, actores y relatos* (pp. 143-162). Quito, Editorial Universitaria Abya-Yala.
- Valle, C. (2018). *Atlas de género*. Quito, INEC.
- Vara, A. (2019). *Los costos individuales, domésticos y comunitarios de la violencia contra las mujeres en Ecuador*. Quito, PreviMujer-GIZ.
- Veloz, A., Campuzano, R. y Montenegro, C. (2019). Acciones afirmativas acerca de la igualdad de género en la legislación ecuatoriana. En C. Castro, V. Vermeo y R. Baque (Coord.), *Reflexiones en Ciencias Jurídicas* (pp. 54-73). Guayaquil, Editorial CIDE.
- Vera, L. (2020). Enfoque de género, violencia de género y políticas públicas: Un acercamiento desde las Ciencias Sociales al marco jurídico ecuatoriano. *Revista de Ciencias Humanísticas y Sociales*, 5(1), 19–32. <http://revistas.utm.edu.ec/index.php/Rehusol/article/view/1684>