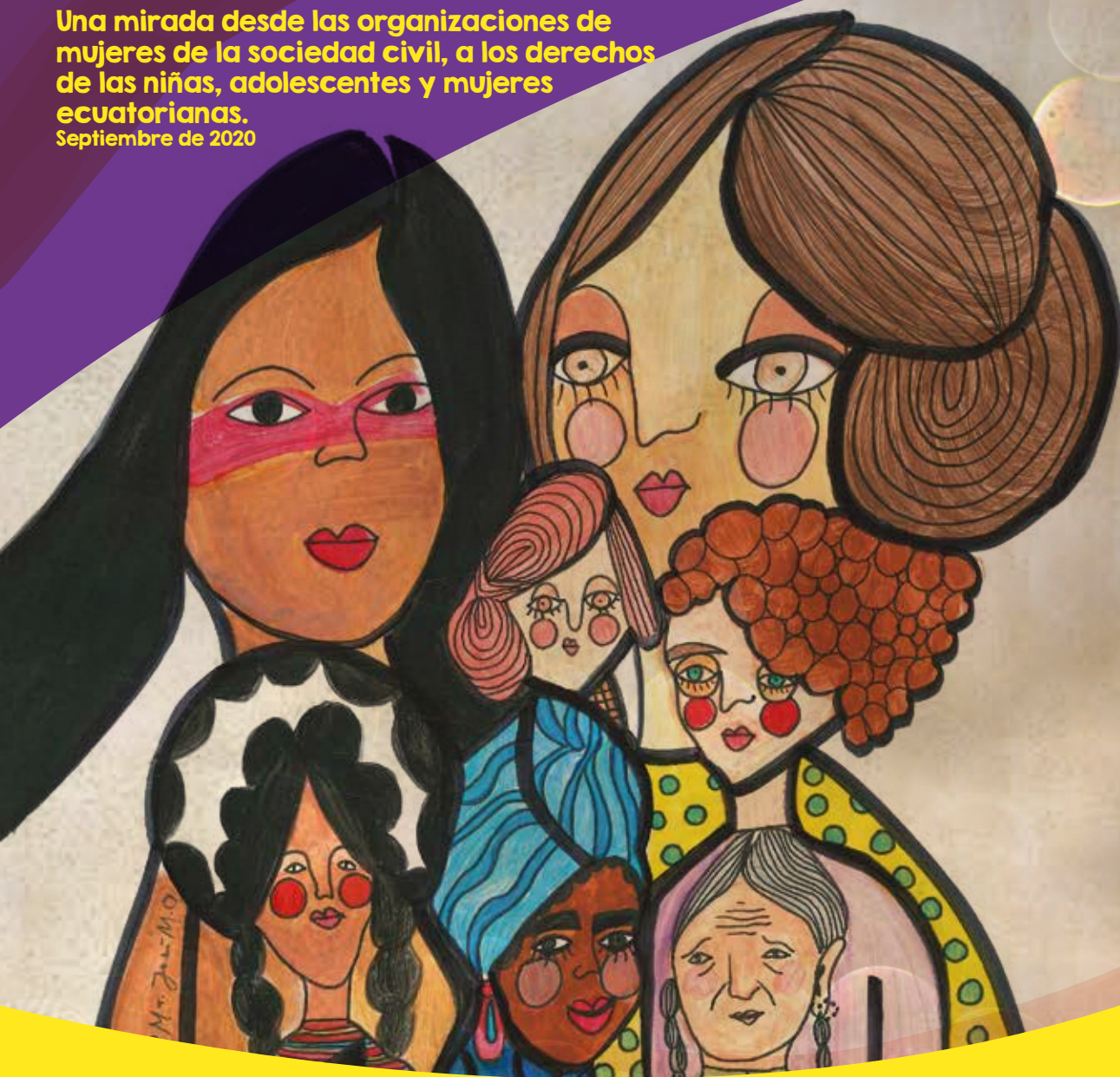


INFORME SOMBRA AL COMITÉ CEDAW 2020


Una mirada desde las organizaciones de
mujeres de la sociedad civil, a los derechos
de las niñas, adolescentes y mujeres
ecuatorianas.
Septiembre de 2020



COALICIÓN NACIONAL
DE MUJERES DEL ECUADOR



© M. F. & M. 2002



Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador - CNME

Contribución conjunta al Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW).

Examen al Estado ecuatoriano: información completa
Centro de Publicaciones PUCE, Quito, 2020

Compiladoras: Miriam Ernest, Walleska Pareja Díaz, Rocío Rosero Garcés

Autoría:

Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador: Miriam Ernest, Francisca Morejón, Walleska Pareja Díaz, María José Machado, Clara Merino, Rocío Rosero Garcés

Fundación Desafío: Virginia Gómez de la Torre

Dignidad+Derechos: Ariadna Reyes Ávila

CEDEAL: Patricia Gálvez

Rescate Escolar: Sybel Martínez

Red de Investigadoras en Ciencias Sociales – RICS: Paula Castells Carrión, María Belén Espinel Rodas, Nora Fernández Mora, Francisca Granda Benítez, Shodona Orissa Kettle, Ana Lucía Torres Castillo, María de los Ángeles Zambrano Cevallos.

Diseño de cubierta: María José Machado - CNME

Diagramación: Byron Sosa / www.grupoinnovando.com

Edición: Rocío Rosero Garcés, Silvana Tapia Tapia.

Editorial:

Centro de Publicaciones PUCE

Av. 12 de Octubre y Robles, Apartado n°17-01-2184

Quito, Ecuador

Publicación:

PUCE, CARE

ISBN: 978-9978-77-526-4

Impreso en Ecuador – Printed in Ecuador.

Primera Edición 750 ejemplares



Licencia Creative Commons Atribución/Reconocimiento-SinDerivados 4.0 Internacional

Las opiniones expresadas en esta publicación son las de sus autoras y no representan necesariamente las opiniones de ONU Mujeres, las Naciones Unidas, GIZ, o cualquiera de sus organizaciones afiliadas.

PRESENTACIÓN

La Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador (CNME) nació en 2014, a partir del proceso de elaboración del Informe Sombra al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW). Desde entonces ha desarrollado, junto a sus organizaciones integrantes, varios informes alternativos tales como:

- Informe al Comité sobre la Tortura (2016);
- Informe al Comité de Discriminación Racial (2017);
- Informe al Comité de los Derechos del Niño/a (2017);
- Informe de Seguimiento al Comité de la CEDAW (2017);
- Informe de Seguimiento al Comité de Derechos Humanos (2019);
- Contribución Conjunta para la Lista de cuestiones anterior a reportar del Comité de la CEDAW (2019); e,
- Informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2019).

En 2020, iniciamos otro proceso participativo de elaboración del Informe Sombra de la Sociedad Civil al Comité de la CEDAW, el cual constituye un valioso instrumento de formación e información sobre los instrumentos internacionales de Derechos Humanos de las Mujeres, así como un mecanismo que nos permite fortalecer la exigibilidad de nuestros derechos y la incidencia en la agenda legislativa, en las políticas públicas y en la gestión de la administración de justicia a nivel nacional, territorial, e internacional. Este proceso dio como resultado ocho informes enviados al Comité de la CEDAW.

La construcción participativa del Informe Sombra, a partir de las visiones y prioridades de las mujeres diversas, hace parte de la movilización para la incidencia y la exigibilidad del cumplimiento de las políticas nacionales a favor de los derechos de las mujeres y en particular en el derecho a una vida libre de violencias, desde la actoría de las organizaciones a nivel territorial y nacional.

Agradecemos infinitamente a las participantes por la elaboración del Informe Sombra 2020, ya que fueron generosas con su experiencia y experticia pese a las limitaciones que la pandemia del COVID-19 trajo consigo. El Informe Sombra 2020 cuenta con 8 trabajos en distintas temáticas, siete de las cuales fueron cubiertas por el conjunto de organizaciones que forman parte de la CNME, y una octava temática, sobre empoderamiento económico, fue elaborada por la recientemente conformada Red de Investigadoras en Ciencias Sociales (RICS). Con estas temáticas, se ha dividido a la presente publicación en tres partes: en la primera se compilan las respuestas a la lista de cuestiones del Comité CEDAW; la segunda corresponde al informe de la RICS sobre trabajo, seguridad social y crédito; y la tercera compila una visión evaluativa de la respuesta estatal a la protección de los derechos de las mujeres y las niñas en el marco de la emergencia nacional decretada por la pandemia de COVID-19.



El grupo promotor estuvo constituido por las lideresas de las organizaciones de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador:

- Cabildo por las Mujeres del cantón Cuenca
- Centro Ecuatoriano de Desarrollo y Estudios Alternativos (CEDEAL)
- Colectivo de Mujeres Tejedoras Manabita
- Confederación Ecuatoriana de Mujeres por el Cambio
- Coordinadora Nacional de Mujeres Negras (CONAMUNE)
- Dignidad+Derechos
- El Parto es Nuestro
- Fundación Desafío
- Movimiento Nacional de Mujeres de Sectores Populares Luna Creciente
- Organización de Mujeres de Pastaza
- Red de Mujeres Políticas del Ecuador (REMPE)
- Rescate Escolar
- Secretaría de la Mujer de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)

Adicionalmente, participaron en el proceso las siguientes organizaciones:

Fundación PAKTA, Fundación Acción Igualitaria, Movimiento de Mujeres de El Oro, Federación de Mujeres de Sucumbíos, Servicio Jesuita de Refugiados, Fundación Alas de Colibrí, Fundación Quimera, Federación de Asociaciones Comunitarias del Carchi (FEDACC); Laboratorio Social de Género y Masculinidades, Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), Unión de Mujeres Trabajadoras del Hogar y Afines (UNTHA), Internacional de Servicios Públicos (ISP), Unión Nacional de Educadores del Ecuador, Aylinn Torres investigadora de FLACSO y del Grupo de Diálogo Global “Capitalismo autoritario, populismo reaccionario y respuestas emancipadoras” de la Fundación Rosa Luxemburgo, Red de Mujeres Kichwas de la Sierra Centro, Fundación Azúcar, INREDH y la Red de Investigadoras en Ciencias Sociales (RICS).

El equipo coordinador del Informe estuvo integrado por Miriam Ernest, Francisca Morejón, Walleska Pareja Díaz y Rocío Rosero Garcés.

Las tareas de cuidado, el teletrabajo, la falta de internet y las duras condiciones actuales, no han mermado en absoluto el compromiso de nuestras compañeras; es más, lo ha fortalecido. Cada reunión virtual fue un aliciente en estos tiempos tan complejos. ¡Nos acompañamos!

Gracias, además, al Fondo Ágil, a ONU Mujeres, y todas las organizaciones y redes que hicieron posible este informe.



SIGLAS

AAMPETRA	Academia Aeronáutica Mayor Pedro Traversari
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ASFADEC	Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas en Ecuador
CCPD	Consejo Cantonal de Protección de Derechos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAM	Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer
CESLA	Centro de Estudios Latinoamericanos
CJ	Consejo de la Judicatura
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
CNME	Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador
COE	Centro de Operaciones de Emergencia
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CONA	Código de la Niñez y Adolescencia
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONFENAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
COVID-19	Enfermedad generada por el nuevo coronavirus 2019-nCoV.
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
CPME	Coordinadora Política de Mujeres del Ecuador
DECE	Departamento de Consejería Estudiantil
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía Especializada para Niñas, Niños y Adolescentes
DINASED	Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros
DPTPTM	Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes
ECU 911	Sistema integrado de seguridad a nivel nacional



EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
ENVIGMU	Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres
ENEMDU	Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo
ENSANUT	Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
FES-ILDIS	Friedrich-Ebert-Stiftung - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales
FGE	Fiscalía General del Estado
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INREDH	Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos
JI	Justicia Indígena
LOIPEVCM	Ley Orgánica Integral para prevenir y Erradicarla Violencia contra las Mujeres
MDG	Ministerio de Gobierno
MED	Mujeres en el Desarrollo
MINEDUC	Ministerio de Educación
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACHD	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU MUJERES	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
PACTA	Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas
P.G.A.	Paola Guzmán Albarracín
PIB	Producto interno bruto
PIPENA	Política intersectorial para la prevención de embarazos en niñas y adolescentes

PUCE	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
REGISTRATT	Registro para identificación de víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes
REDEVI	Registro de Casos de Violencia Sexual en el Ministerio de Educación
RICS	Red de Investigadoras en Ciencias Sociales
RUV	Registro Único de Violencia
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SATJE	Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano
SENDAS	Servicios para un desarrollo alternativo del Sur
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SPI	Servicio de Protección Integral
SISEGETT	Sistema de Seguimiento de la Gestión en Trata y Tráfico de Ilícito de Migrantes
SIPAE	Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador
TCE	Tribunal Contencioso Electoral
TLC	Tratado de Libre Comercio
TRH	Trabajadoras Remuneradas del Hogar
UASB	Universidad Andina Simón Bolívar
UCDTPTM	Unidad Contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes
UCE	Universidad Central del Ecuador
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones para la Educación, Ciencia y Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIDOT	Unidad Nacional Especializada de Investigación contra la Delincuencia Organizada Transnacional
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNTHA	Unión Nacional de Trabajadoras del Hogar y Afines
VIH/sida	Virus de insuficiencia humana/Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
ITT	Ishpingo, Tambococha, Tiputini



ÍNDICE DE CONTENIDOS

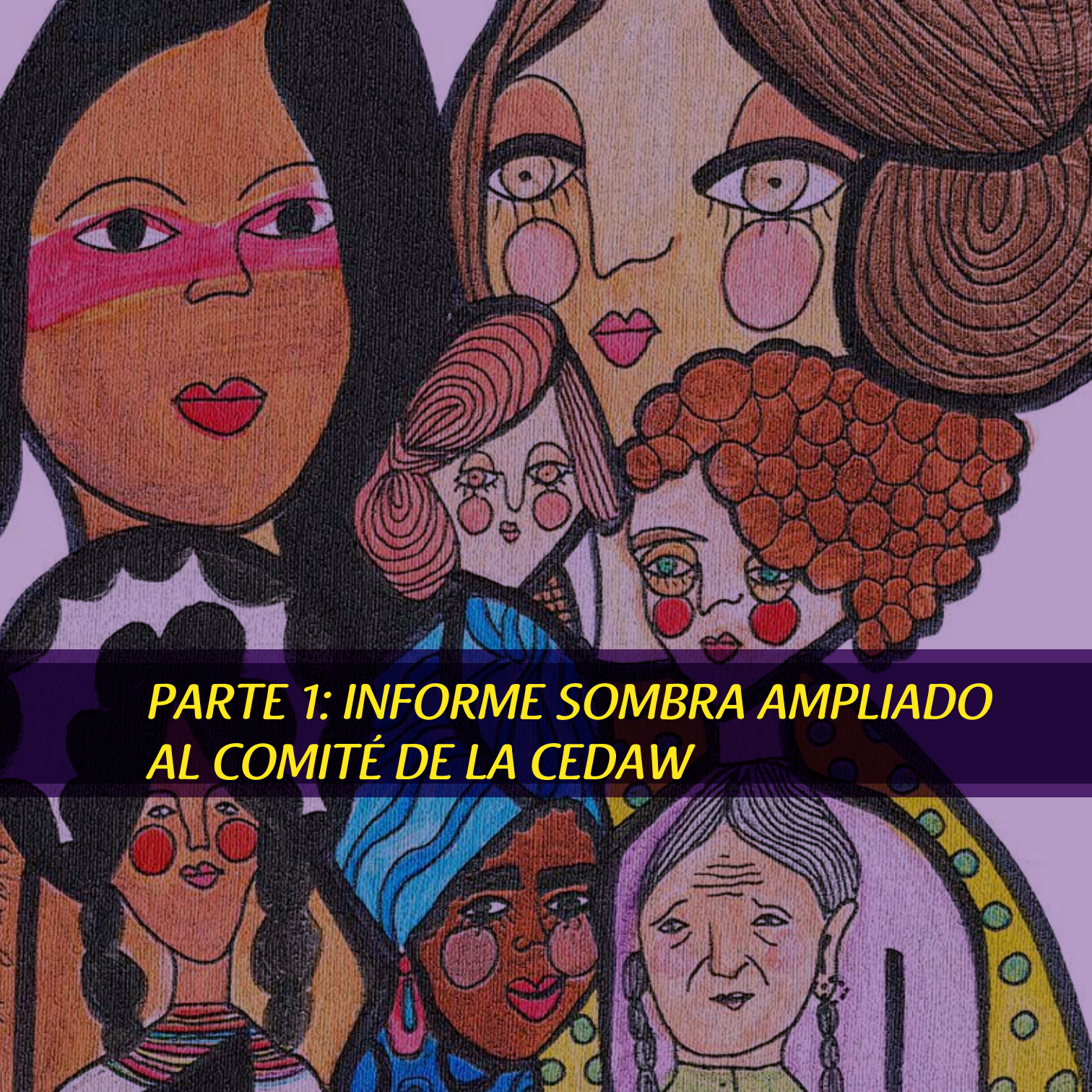
PRESENTACIÓN	4
SIGLAS	6
PARTE I: INFORME SOMBRA AMPLIADO AL COMITÉ DE LA CEDAW	11
LEGISLACIÓN SOBRE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER.....	14
ACCESO A LA JUSTICIA	22
MECANISMO NACIONAL PARA EL ADELANTO DE LA MUJER.....	27
VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS	31
TRATA DE PERSONAS Y EXPLOTACIÓN DE LA PROSTITUCIÓN.....	43
PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA Y POLÍTICA	56
EDUCACIÓN	60
EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES	75
MUJERES RURALES, MUJERES INDÍGENAS, MUJERES AFRODESCENDIENTES Y MUJERES MONTUBIAS	80
MUJERES MIGRANTES Y REFUGIADAS	91
IGUALDAD EN EL MATRIMONIO Y EN LAS RELACIONES FAMILIARES	94
PARTE II: EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES ECUATORIANAS: UNA MIRADA DESDE LAS CIFRAS OFICIALES Y LA INVESTIGACIÓN	99
TRABAJO	101
SEGURIDAD SOCIAL	107
CRÉDITO	113
PARTE III: INFORME SOMBRA SOBRE LA RESPUESTA ESTATAL A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y NIÑAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL DECRETADA POR LA PANDEMIA COVID-19	119
Referencias bibliográficas	134

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Registro de Casos de Trata en el Sistema Judicial	40
Cuadro 2: Casos de abuso sexual detectados en el sistema educativo	43
Cuadro 3: Porcentaje de mujeres ejecutivas empleadas en empresas privadas	62
Cuadro 4: Total de afiliados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	102
Cuadro 5: Número Total de créditos concedidos por SFPS por género	104
Cuadro 6: Monto Colocado BanEcuador	110
Cuadro 7: Evolución operaciones CDH 2017-2019	111

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Femicidios por año y edad	45
Gráfico 2: Incidencia de la trata de personas por fines de explotación.....	63
Gráfico 3: Noticias de delitos sexuales en el espacio educativo.2015-junio 2020	105
Gráfico 4: PEI 2015-2019	108
Gráfico 5: Ingreso laboral promedio y brecha laboral por género.....	114
Gráfico 6: Brechas de género por tipo de seguro.....	114
Gráfico 7: Brechas de género por tipo de seguro y edad productiva.....	115



***PARTE 1: INFORME SOMBRA AMPLIADO
AL COMITÉ DE LA CEDAW***

Antecedentes

En 2014, la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador (CNME) inició un proceso participativo de elaboración de Informe Sombra. En 2015, se envió dicho informe y se llevó a cabo un proceso de incidencia ante el Comité de la CEDAW. Este órgano realizó una serie de recomendaciones de gran importancia, pero muchas de ellas, hasta el momento, no se han cumplido.

En mayo de 2017, la CNME envió un Informe de Seguimiento a la implementación de las recomendaciones prioritarias del Comité CEDAW contempladas en el Párrafo 21 (a): Perseverar en sus esfuerzos por mejorar el sistema de reunión sistemática de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados por edad, tipo de violencia y relación entre el autor y la víctima; Párrafo 21 (b) Agilizar la aprobación de un completo plan de acción nacional para la eliminación de la violencia contra la mujer, que comprenda la prevención de todas las formas de violencia contra la mujer, tales como la física, la psicológica y la económica, establezca un presupuesto y un marco cronológico adecuados y prevea la realización de programas de educación y toma de conciencia; Párrafo 21 (d) Asegurarse de que haya suficientes centros de acogida financiados por el Estado a disposición de las víctimas de la violencia doméstica y sus hijos y de que las mujeres que vivan en zonas rurales o remotas y las mujeres con discapacidad tengan plenamente a su alcance servicios de apoyo tales como el asesoramiento y la rehabilitación; y, Párrafo 33 (c) Despenalice el aborto en casos de violación, incesto y malformaciones graves del feto, de conformidad con la recomendación general núm. 24 (1999) del Comité, sobre la mujer y la salud.

En marzo de 2019, la CNME envió sus aportes y participó de la reunión llevada a cabo en Suiza mediante la representación de la abogada Walleska Pareja Díaz, para la elaboración de la Lista de Cuestiones a reportar al Estado ecuatoriano.

La información provista en el presente documento se ha recabado a partir de fuentes primarias y secundarias, así como de testimonios y reflexiones realizadas durante reuniones virtuales con mujeres diversas de todo el país, las mismas que se llevaron a cabo de febrero a septiembre de 2020. La información, pues, se basa en el trabajo diario de compañeras organizadas en el territorio y en los trabajos de investigación que se han realizado desde las diferentes organizaciones y redes a nivel local.

Introducción

Ser niña, adolescente y mujer en el Ecuador es complejo y desafiante, debido a las condiciones de desigualdad estructural, más aún si la persona es indígena, afroecuatoriana, montubia, de la diversidad sexo-genérica, de una orientación sexual no heterosexual, migrante, refugiada, con diversidad funcional (discapacidad), privada de libertad, entre otras.

Las cosas ya han cambiado, dicen muchos... ¿Qué más quieren?...

Y nosotras les decimos:

- Queremos ser niñas, no madres;
- Queremos terminar la escuela y no tener que trabajar, cuidar la casa y la familia;
- Queremos desarrollar nuestro proyecto de vida sin que nos impongan un rol de género;
- Queremos que paren de explotar nuestros recursos sin siquiera preguntarnos;
- Queremos caminar tranquilas por la calle sin que nos acosen constantemente;
- Queremos decidir sobre nuestro cuerpo sin que nos lleven a prisión y que si nos violan podamos decidir si queremos o no parir el fruto de ese delito;
- Queremos que nos paguen igual salario por el mismo trabajo y que no prefieran a nuestro colega hombre porque él no se embaraza;
- Queremos dar a luz en condiciones dignas;
- Queremos participar activamente en la vida pública sin sufrir acoso ni violencia;
- Queremos que nos dejen de utilizar para campañas electorales y luego no cumplir lo prometido;
- Queremos que se valore el papel de las mujeres en el trabajo del hogar y el cuidado y se reconozca el trabajo de las mujeres en las mismas condiciones que todas y todos;
- Queremos que se reconozca el trabajo no remunerado del hogar, sobre todo en época de pandemia o crisis;
- Queremos estar presentes: el 77% de las personas desaparecidas son mujeres;

Pero, sobre todo, queremos que dejen de matarnos. Una mujer muere cada 50 horas en el país en manos de su pareja o expareja.

LEGISLACIÓN SOBRE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER¹

Párrafo 3 de la lista de cuestiones y preguntas previas

Falta de información desagregada

No se han establecido mecanismos de recopilación de información desagregada y evaluación continua de la situación de las mujeres pertenecientes a grupos desfavorecidos y marginados. En sí, de las reuniones realizadas con organizaciones de mujeres se concluye que no existen medidas efectivas para poner fin a la discriminación *de facto* y las formas interseccionales de discriminación.

Recomendación

Al Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC):

- Generar, junto con las instituciones públicas pertinentes y la academia, información desagregada de fácil acceso para el público.

¹ Colaboraron en esta sección: Liliana Zanafria (Red Latinoamericana de organizaciones no gubernamentales de personas con discapacidad y Movimiento Mulata), Pamela Troya (Fundación Acción Igualitaria), Christian Paula (Fundación PAKTA), Clara Merino (Movimiento Nacional de Mujeres de Sectores Populares LUNA CRECIENTE), Patricia Gálvez (CEDEAL), Nidia Soliz (Cabildo por las Mujeres de Cuenca), Ariadna Reyes (Dignidad+Derechos), Gabriela Bermeo (activista y asesora legislativa), Rocío Rosero Garcés (Dignidad+Derechos y CNME), Daniela Rosero (Abogada), Pilar Rassa (Observatorio de Derechos Humanos, Género y Diversidad), Farith Simon (Universidad San Francisco de Quito) y Walleska Pareja (Abogada CNME).

Falta de desarrollo de un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social y de una Ley de Igualdad

Desde la aprobación de la Constitución de la República (2008), no se ha desarrollado el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (arts. 340-341), ni se cuenta con una Ley de Igualdad. La Ley de Consejos de Igualdad no cumple con el objeto y fin de una ley de igualdad en los términos mandados por la Constitución. Además, las leyes que se presentan como inclusivas o garantistas de derechos no se implementan eficientemente.

Recomendaciones

A la Asamblea Nacional:

- Expedir una Ley de Igualdad que aborde los diversos ámbitos de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas, los mecanismos institucionales y de política pública (Planes de Igualdad), así como el financiamiento correspondiente; que desarrolle el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad social que abarque temas como la participación política y cultural de las mujeres, así como su autonomía económica, derechos laborales, entre otros.
- Codificar las normas vigentes y avanzar en las reformas urgentes.



- Crear un órgano independiente que evalúe y analice los obstáculos para la implementación real y efectiva de la legislación, incluyendo la aprobación de decretos y reglamentos no garantistas.

Al Consejo Nacional de Igualdad de Género:

- Trabajar en conjunto con la academia e iniciar una evaluación independiente de las leyes y su impacto en la vida de las mujeres.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- Aprobar normativa a nivel local basada en los postulados constitucionales de igualdad y no discriminación.

Ausencia de enfoque de género en la Función Legislativa y normativa regresiva

El enfoque de género y el impacto de género en la construcción legislativa, así como en la facultad fiscalizadora de la Asamblea Nacional, es de baja eficacia. El Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres no cuenta con los recursos ni la experticia necesaria para identificar las necesidades de las mujeres ecuatorianas. Además, la Unidad de Técnica Legislativa no tiene experticia en género.

Recomendaciones

A la Asamblea Nacional:

- Crear una Comisión Legislativa Especializada Permanente para los

derechos de las mujeres y las niñas a fin de crear nueva legislación y reformas en materia de igualdad y no discriminación, estableciendo una Agenda Legislativa que priorice la igualdad formal y sustantiva.

- Crear la Dirección de Género en la legislatura para que acompañe el proceso legislativo alineado a los estándares internacionales.
- Fortalecer a la Unidad de Técnica Legislativa, con asesorías especializadas en género.
- Fortalecer al Grupo Parlamentario a través de recursos y profesionales con experiencia en derechos de las mujeres. Dotarlo de recursos suficientes para el desarrollo de las iniciativas legislativas propuestas en la Agenda Legislativa.

Al Consejo Nacional para la Igualdad de Género:

- Ser un vínculo con la academia para que, en conjunto, se dé seguimiento a la construcción normativa y se aporten insumos para que, en todos los proyectos de ley, se tome en cuenta la perspectiva de género.

No aprobación de leyes con enfoque en los derechos de las mujeres

Existe una clara falencia en la aprobación de leyes y reformas con enfoque en los derechos de las mujeres. Uno de los temas que resulta complicado avanzar en la actual Asamblea Nacional se relaciona con los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.



Esto se suma a los graves casos de violencia gineco-obstétrica que ocurren cuando una mujer acude al ginecólogo/a o al momento de dar a luz, siendo maltratada o agredida verbal o físicamente. Las cifras del INEC dicen que 48 de cada 100 mujeres se sintieron ofendidas, incómodas o humilladas por algún comentario o pregunta del médico/a. El maltrato se incrementa en las zonas rurales, donde 55 de cada 100 mujeres ha sufrido este tipo de violencia. El INEC señala que 60.4% de las mujeres indígenas, 45% de mujeres afrodescendientes, 40.5% de las mujeres montubias y 40% de las mujeres mestizas han sufrido algún tipo de maltrato obstétrico (Machado, 2019). Por ende, no existe un desarrollo pleno de los derechos contemplados en la CEDAW, ni de las recomendaciones generales del Comité en la legislación secundaria.²

Además, existen leyes que fueron hitos en el momento de su aprobación y que, en la actualidad o durante el gobierno anterior, fueron desmanteladas. Por ejemplo, la Ley de Maternidad Gratuita³ y la Ley contra la violencia a la mujer y la familia (Ley 103). Existen varios postulados que se perdieron con la derogación de estas leyes o sus

² En diciembre de 2019, la Corte Constitucional falló por primera vez a favor de una mujer que en 2011 fue víctima de violencia obstétrica antes y después de su parto. En el documento la Corte detalla que la mujer fue trasladada a otra casa de salud luego del parto por supuestamente no estar al día en los pagos de aportaciones a la Seguridad Social, por lo que sus derechos a la atención prioritaria también fueron vulnerados: "La exigencia del pago patronal no tiene sustento normativo alguno. Por un lado, para la atención prioritaria a una mujer embarazada no se puede exigir, e incluso en el caso al tratarse de una emergencia obstétrica tampoco se podía exigir "compromiso económico ni trámite administrativo previo". La Ley de Seguridad Social expresamente establece que no se puede dejar de atender a una persona afiliada por mora patronal" (Bazán, 2019).

³ En el caso de la Ley de Maternidad Gratuita, el Comité de la CEDAW en 2012 felicitó al estado ecuatoriano por el trabajo de las unidades ejecutoras, que se desmantelaron en el Gobierno del expresidente Correa.

artículos individuales. Un claro ejemplo de ello fue la eliminación de la Dirección Nacional de la Mujer, entidad a la cual le correspondía dictar las políticas, coordinar las acciones y elaborar los planes y programas tendientes a prevenir y erradicar la violencia contra la mujer y la familia; además de establecer albergues temporales, casas refugios, centros de reeducación o rehabilitación del agresor y de los miembros de la familia afectados

Recomendaciones

A la Asamblea Nacional:

- Aprobar el Código Orgánico de la Salud en términos que hagan efectivos los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y que tomen en cuenta a las poblaciones en los territorios y a la población LGBTIQ+, regulando la dotación de métodos anticonceptivos sin discriminación, y la reproducción asistida.
- Reformar la Constitución para otorgar a los Consejos para la Igualdad la función de rectoría de las políticas públicas de igualdad para los sujetos de derechos.
- Derogar la prohibición constitucional de adopción por parte de parejas del mismo sexo.
- Priorizar en la Agenda Legislativa 2021-2025 la elaboración y promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Cuidados, que incluya los servicios de atención a niños y niñas de 0 a 3 años en todas sus modalidades, a personas adultas mayores y a personas con diversidad funcional (discapacidad).



- Plantear reformas legislativas que recuperen los postulados favorables a los derechos de las niñas y mujeres.
- Tipificar la violencia gineco-obstétrica en el COIP y diseñar políticas públicas para disminuirla.

A los Ministerios de Inclusión Económica y Social, de Salud Pública, de Educación, Secretaría de Derechos Humanos y Ministerio de Economía y Finanzas:

- Declarar a todos los servicios de la Estrategia de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes como servicios esenciales que mantengan su funcionamiento regular y cuenten con el personal idóneo y el presupuesto necesario, incluso en época de pandemia o crisis.
- Priorizar la asignación de recursos anuales del Presupuesto General del Estado para la ejecución de la Estrategia Intersectorial de Prevención de Embarazo en Niñas y Adolescentes.
- Incluir a las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de estas políticas.

Al Ministerio de Salud Pública y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS):

- Realizar la presentación pública y aplicativa de una guía integral de atención a las mujeres embarazadas y de prevención de violencia obstétrica, según lo exigido por la Corte Constitucional del Ecuador.

Vigencia de leyes que no cumplen estándares internacionales de derechos humanos

Varias leyes vigentes invisibilizan las problemáticas de mujeres de la diversidad sexual, niñez trans, entre otras. Por ejemplo, según varias expertas, actualmente no hay un acuerdo conceptual estratégico sobre el proyecto de nuevo Código de la Niñez y Adolescencia (CONA). Existen defectos de forma y fondo en las reformas que están siendo tratadas que, en algunos casos, implican serios retrocesos; por ejemplo, no incorporar la centralidad de los derechos humanos de las niñas y adolescentes en las reformas o refrendar el trabajo adolescente (Dignidad+Derechos, 2020).

En general, ya sea por oscuridad, desconocimiento o prejuicios, no se toman en cuenta los derechos de las mujeres lesbianas, trans, e intersex en las discusiones actuales del Código de la Niñez y Adolescencia y del Código de la Salud.

Recomendaciones

A la Asamblea Nacional:

- Evaluar el impacto de género de las leyes y políticas públicas, de suerte que sea posible verificar su eficacia y armonía con los estándares internacionales de derechos humanos.
- Incluir, en el nuevo Código de la Niñez, el interés superior del niño/a, las recomendaciones sobre niñez LGBTIQ+ de los sistemas Interamericano y Universal de los derechos humanos, y los estándares de la Corte Constitucional



del Ecuador sobre familias diversas, homoparentalidad, lesbomaternalidad e identidad de género.

Falta de participación de la sociedad civil en la implementación de política pública con enfoque de género

A pesar de que las mujeres organizadas nos encontramos vigilantes sobre los proyectos de ley que han ingresado a la Asamblea Nacional (por ejemplo, el Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento de las Familias del Ecuador; proyecto de Código de la Salud, y el proyecto de Código de Relaciones Laborales, entre otros), lamentablemente, no contamos con los recursos financieros para ejecutar todo el trabajo necesario para ejercer nuestra participación ciudadana en los procesos legislativos.

Recomendación

Al Consejo Nacional para la Igualdad de Género y el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres:

- Incorporar a las organizaciones de la sociedad civil a los procesos de elaboración de las leyes y reformas legales relacionadas con problemática de género, alertando a la ciudadanía cuando propuestas legislativas regresivas ingresen a la Asamblea Nacional.

Mujeres con diversidad funcional (discapacidad)

Un importante sector de mujeres con diversidad funcional no tiene conocimiento de la actual legislación ni de sus reformas; menos

aún ha tenido los medios para participar en los procesos de los órganos de las Naciones Unidas. La falta de oportunidades de formación y participación de niñas, adolescentes y mujeres con diversidad funcional impide su actoría y empoderamiento. A esto va unida la violencia intrafamiliar a la que se enfrentan, misma que disminuye de forma significativa su presencia en los diferentes espacios de injerencia.

Recomendación

A la Presidencia de la República, sus carteras de estado y a la Asamblea Nacional:

- Proponer políticas públicas y expedir normativa que aborde la equiparación de oportunidades, acciones afirmativas y las necesidades relacionadas a las problemáticas que deben enfrentar las mujeres con diversidad funcional, garantizando su participación activa, independencia y consulta plena.

Niñas y mujeres LGBTIQ+

La Asamblea Nacional ha incumplido por varios años los mandatos contenidos en las sentencias emitidas por la Corte Constitucional en lo relativo a la obligación de la legislatura de reformar distintos cuerpos legales a fin de garantizar el derecho a la identidad de género (*Sentencia 133-17-SEP-CC*, 2017), la homoparentalidad y lesbomaternalidad (*Sentencia 184-18-SEP-CC*, 2018), el matrimonio entre personas del mismo sexo (*Sentencia 11-18-CN/19*, 2019) y la regulación de un proceso



especial y expedito para investigar y sancionar delitos de violencia intrafamiliar, sexual y crímenes de odio (*Sentencia 001-17-SIO-CC*, 2017).

Hasta la fecha, no existe una Ley de Identidad de Género, pero existe la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles, aprobada en 2016, la cual en su artículo 94 habla de la posibilidad del cambio del dato 'sexo' por 'género'⁴ para el caso de personas trans que deseen realizar un proceso de autoidentificación⁵. Esta norma incluye los siguientes requisitos: ser mayor de 18 años y tener dos testigos que acrediten la autoidentificación de género de la persona solicitante. La mencionada Ley fue duramente criticada por la Corte Constitucional ecuatoriana que, a través de la Sentencia No.133-17-SEP-CC de 10 de mayo de 2017 (Caso Bruno Paolo Calderón), estimó que el mecanismo de autoidentificación de género era inconstitucional y violentaba derechos fundamentales, motivo por el cual, dentro de las medidas de reparación, ordenó a la Asamblea Nacional reformar las leyes correspondientes para que las personas trans puedan acceder plenamente a sus derechos. Sin embargo, hasta la fecha dichas reformas no han sido realizadas por parte de la legislatura. En consecuencia, el

4 Debido a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles se crea una especie de cédula trans, en la cual se hace constar el dato género cuando las personas solicitan expresamente el cambio, mientras que las personas cisgénero mantienen una cédula de ciudadanía con el dato sexo. Esta distinción implica un trato discriminatorio fundado en una categoría moralmente arbitraria.

5 Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles (Oficio No. SAN-2016- 0155): Art.94.- Voluntariamente, al cumplir la mayoría de edad y por una sola vez, la persona por autodeterminación podrá sustituir el campo sexo por el de género que puede ser: masculino o femenino. El acto se realizará en presencia de dos testigos que acrediten una autodeterminación contraria al sexo del solicitante y por al menos dos años, de acuerdo con los requisitos que para el efecto se determinen en esta Ley y su reglamento. Este cambio no afectará los datos del registro personal único de la persona relativos al sexo. De darse esta situación, el peticionario podrá solicitar el cambio en los nombres a causa de la sustitución del campo sexo por el de género.

Registro Civil sigue aplicando la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles bajo lo que esta establece literalmente en su artículo 94, en perjuicio de las personas trans. La inexistencia de una Ley de Identidad de Género no solo complica el ejercicio del derecho a la autoidentificación de género, sino que además priva a las personas trans de mecanismos legales o políticas públicas que garanticen el acceso a procesos médicos para la transición. Además, la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles no incluye a la niñez en el acceso al cambio de autoidentificación de género.

La Presidencia del Ecuador, con el Acuerdo No. 21525, se comprometió a trabajar por el acceso a la educación, salud, empleo, justicia y ciudadanía plena a nivel general, para toda la población LGLBT del Ecuador (ilgalac, 2015), a través del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (eliminado por el presente gobierno). Esta cartera de Estado, si bien conformó una mesa interseccional para la construcción de una Política Pública Integral para las personas LGBTI (Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida, 2014), no ha formalizado la misma debido a que no se ha publicado en el Registro Oficial, por lo que no tiene fuerza legal a pesar de que la exvicepresidenta Vicuña había expresado su implementación (Vicepresidencia de la República, 2018).

El Ministerio de Justicia (eliminado por el actual gobierno), incumplió con su compromiso de 2017 de desarrollar un proyecto de ley sobre prevención y erradicación de la violencia contra las personas LGBTIQ+.



Existen varios casos judicializados para el reconocimiento de filiación respecto de dos madres, es decir, parejas de mujeres, quienes acudieron a mecanismos “caseros” de reproducción para concebir. A estas parejas el Registro Civil les ha impedido el registro de los dos apellidos y los tribunales tampoco han fallado a su favor. En el caso de parejas de padres, la situación incluso es más complicada, motivo por el cual estas parejas ni siquiera intentan solicitar el registro de filiación y mucho menos optan por judicializar los casos, los cuales terminan manteniéndose ocultos y sin una debida regulación jurídica. En este sentido, solo se registran la filiación respecto de parejas del mismo sexo que acrediten algún mecanismo de reproducción asistida, por lo que otros escenarios no están contemplados y, en consecuencia, no son reconocidos. A su vez, en el ámbito judicial se observa una gran deficiencia en la política criminal ecuatoriana, puesto que la violencia contra las mujeres trans no se investiga ni se sanciona: “ocho de cada diez asesinatos LGBT, son dirigidos a personas trans. Las mujeres trans que ejercen la prostitución sufren aún la exclusión, la inseguridad y las agresiones que dominan las calles y marcan sus vidas” (Silueta X, 2015, párr. 3).

Recomendaciones

A la Asamblea Nacional:

- Dar cumplimiento a las sentencias emitidas por la Corte Constitucional y a

las sentencias internacionales expedidas por órganos de administración de justicia supranacionales.

- No aprobar procedimientos discriminatorios en los procesos que intentan cumplir con los mandatos legales y/o judiciales.
- Presentar de manera urgente los respectivos proyectos de reforma legal.

A la Presidencia de la República:

- Aprobar la Política Pública LGBTI, con énfasis en la prevención, investigación y sanción de las muertes violentas de mujeres trans.

Sistema Nacional de Cuidados

Una deuda pendiente del Estado ecuatoriano es la falta de un marco legislativo para la implementación del Sistema Nacional de Cuidados. Dos esfuerzos puntuales realizados sobre este tema durante los últimos años no llegaron a cristalizar el proyecto de Ley. Como marcos referenciales se cuenta con la Ley Marco sobre Economía del Cuidado y el Proyecto de Ley Marco de Sistema Integral de Cuidados generados en el contexto de foros internacionales⁶.

Recomendaciones

A la Asamblea Nacional:

- Aprobar la ley del Sistema Nacional del Cuidado (Forttes Valdivia, 2019), basada en el reconocimiento económico, social

⁶ Textos de referencia disponibles en: https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf y https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-sistema-integral-pma-30-nov-2012.pdf



y jurídico de los cuidados, del trabajo reproductivo no remunerado y de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres.

- Generar un marco regulatorio de los servicios de cuidado gratuitos para el desarrollo infantil, las personas adultas mayores y las personas con diversidad funcional (discapacidad).

A los Ministerios de Inclusión Económica y Social, de Trabajo y a la Asamblea Nacional:

- Fomentar, incentivar y difundir proyectos de ley en los que prevalezca el principio de igualdad entre hombres y mujeres en las tareas de cuidado.

Imprecisiones del informe estatal a la CEDAW de julio de 2020

El Estado presentó como hito la aprobación del Código Orgánico Integral Penal (2014), mismo que tuvo y tiene una seria de falencias en relación con los tipos penales de aborto, femicidio y violencia de género. Por ejemplo, la tipificación del aborto continúa incluyendo supuestos que los organismos internacionales de derechos humanos han recomendado enfáticamente despenalizar.

Adicionalmente, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), fue aprobada gracias al arduo trabajo de la sociedad civil, no como iniciativa estatal, y en ella no se dio paso a un capítulo específico sobre mujeres indígenas y niñas. Existieron en el interior de la Asamblea Nacional intentos de debilitar la ley y de agregar postulados contrarios a los derechos humanos de las mujeres.

Las Agendas Nacionales para la Igualdad no guían de manera efectiva la gestión pública, carecen de presupuesto, equipos promotores, fuerza y obligatoriedad, es decir, todo lo necesario para lograr que las políticas públicas cumplan con los estándares internacionales.

No se ha dado cumplimiento al Mandato de las Mujeres Amazónicas Defensoras de la Selva Frente al Extractivismo (Acción Ecológica, 2018) y los pueblos indígenas siguen sufriendo las consecuencias de la explotación petrolera y minera con consecuencias de violencia y discriminación sexual y reproductiva para las mujeres y niñas amazónicas.

ACCESO A LA JUSTICIA⁷

Párrafo 4 y 5 de la lista de cuestiones y preguntas previas

Unidades judiciales especializadas contra la violencia a la mujer y la familia: 2015- 2020

En Ecuador, en 221 cantones existen 228 Unidades Judiciales. 37 unidades especializadas en violencia contra la mujer están ubicadas en las cabeceras cantonales. En cantones donde estas no existen, los casos se atienden en el cantón más cercano⁸.

Existen 112 juzgados especializaos en las capitales de provincia (CNIG, 2015). No obstante, existe investigación académica que ha encontrado que la mayoría de los procesos iniciados por contravenciones en los juzgados especializados no llegan a obtener sentencia (Tapia Tapia, Padrón Palacios, & López Hidalgo, 2020).

Desde 2015 a 2019, el informe estatal muestra un recorte del presupuesto (149 millones de dólares) para el CJ. En 2020, se recortaron 4 millones más. Esto afecta a 340 personas de vinculación reciente que, en 2019, fueron

incorporadas a las unidades especializadas en violencia contra las mujeres para completar los equipos técnicos.

Acceso a las medidas administrativas de protección previstas en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar La Violencia Contra Las Mujeres (LOIPEVCM)

Las lideresas de las organizaciones rurales⁹ reportan no tener acceso al sistema de protección¹⁰. Los tenientes políticos tienen competencias para otorgar medidas a mujeres víctimas de violencia, pero son funcionarios que son removidos frecuentemente por razones políticas.

Muchos Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) carecen de Consejos y Juntas de Protección de Derechos, estos últimos son los responsables de la emisión de las medidas administrativas de protección. Hay confusión de roles entre ambas instancias.

En general, los juzgados no cumplen con el mandato de autorizar o ratificar las medidas administrativas de protección emitidas por Juntas de Protección, tenencias políticas y comisaríaes nacionales¹¹.

9 Zoila Menéndez, lideresa de la organización de mujeres La Tejedora Manabita.

10 Mujeres campesinas de Manabí, y otras muchas en todo el país.

11 La representante de CEDEAL informa, como ejemplo, que las Tenencias Políticas de las parroquias rurales de Calderón, Pomasqui y Calacali, del Distrito Metropolitano de Quito, envían las medidas administrativas a los Juzgados de Calderón y la Delicia, y que, en algunos casos los jueces tardan hasta tres meses en dar respuesta. Muchas dependencias no tienen acceso a internet.

La Fiscalía emitió el “Procedimiento Administrativo de Atención a las solicitudes de Medidas de Protección durante la emergencia sanitaria”, pero las mujeres del área rural, las comunidades y parroquias alejadas, por no tener acceso a internet, no se han beneficiado de esta disposición.

Recomendaciones

Al Consejo de la Judicatura y al Ministerio de Gobierno:

- Ampliar la cobertura de internet en todo el país para facilitar la administración de justicia.
- Redistribuir y aumentar las Unidades de Violencia en áreas urbanas y rurales y fortalecer las capacidades de quienes trabajan en la administración justicia para su actuación inmediata con sensibilidad al género.
- Establecer unidades judiciales exclusivamente tutelares de las medidas de protección, de suerte que estas no queden subordinadas al avance de un proceso penal y se mantengan mientras persista el riesgo, técnicamente evaluado.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- Crear y fortalecer los Consejos y Juntas Cantonales de Protección, con respeto a su autonomía administrativa, funcional y financiera; y dotarlos de personal adecuado para desempeñar sus funciones.
- Fortalecer a los consejos consultivos de mujeres y las defensorías comunitarias.

A la Secretaría de Derechos Humanos:

- Proponer otros mecanismos que permitan a las mujeres de áreas rurales, alejadas y sin conectividad, realizar una denuncia y obtener medidas administrativas de protección inmediata.

Al Ministerio de Gobierno:

- Evitar la rotación del personal capacitado de las tenencias políticas y las comisarías, y hacer seguimiento permanente de su desempeño.

Procedimiento “especial y expedito”

En diciembre de 2019 se aprobó el procedimiento unificado, especial y expedito para el juzgamiento y sanción de los delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar (Registro Oficial 254, 2018). En realidad, este procedimiento no es expedito y no cumple con el mandato del Art. 81 de la Constitución. Adicionalmente, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) indica que el procedimiento “se usará sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones comunes a los delitos contra la integridad sexual y reproductiva, y en lo no previsto en estas reglas se aplicará lo establecido en este Código”, lo que apunta a la continuidad de las disposiciones generales de la legislación penal en los casos de delitos contra la integridad sexual. Además, los juzgados especializados en violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar son competentes para la aplicación de este procedimiento solamente hasta la etapa de evaluación y preparatoria de juicio. Entonces, será un Tribunal de garantías penales no especializado el que conozca la etapa de juicio y dictará la sentencia.



Recomendación

Al Consejo de la Judicatura y a la Asamblea Nacional:

- Desarrollar y aprobar un verdadero procedimiento especial y expedito que permita tratar la violación de derechos a cada sujeto específico, en particular, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.

Aplicación del Protocolo 154-2014

El protocolo 154-2014 nunca llegó a aplicarse de manera efectiva y no recogió necesidades del territorio. Muchas unidades que atienden violencia de género no cuentan con el equipo profesional y de acompañamiento suficiente para aplicar el protocolo. Quienes administran justicia manifiestan que este instrumento es de difícil implementación, más aún con los recortes presupuestarios. Señalan que:

Existen nudos críticos en las diligencias judiciales: no se asignan con prontitud las fechas para la reconstrucción de los hechos, reconocimiento de lugar, ni para las tomas de versiones, testimonios anticipados de las víctimas, pericias psicológicas y/o sociales. No hay un protocolo eficiente para garantizar los procesos. En delitos sexuales tenemos muchas demoras, el parte policial no se elabora correctamente y las pruebas muchas veces no son ingresadas a la cadena de custodia, por lo que muchos casos de violencia contra la mujer, delitos sexuales y femicidios se han caído (jueza especializada, comunicación personal, abril, 2020).

Recomendaciones

Al Ministerio de Gobierno:

- Capacitar a la Policía Judicial en el resguardo de las pruebas, con protocolos claros para la cadena de custodia, y en la elaboración correcta de los partes policiales.

Al Consejo de la Judicatura:

- Fortalecer la capacitación a Fiscales, Juezas/ces de primera instancia y de garantías penales en género, violencia y derechos humanos.
- Organizar al personal especializado en temas de violencia contra las mujeres, para que las unidades judiciales de violencia, familia y multicompetentes cuenten con equipos técnicos especializados.
- Revisar los protocolos de atención a víctimas de violencia para que se adapten a las realidades territoriales.
- Generar mecanismos eficientes de seguimiento para fortalecer la aplicación de los protocolos de atención para casos de violencia contra las mujeres.

Sistemas de justicia ordinaria e indígena

Las contradicciones entre justicia ordinaria y justicia indígena (JI) se han profundizado desde 2018. Las resoluciones de la JI no se respetan integralmente. La creciente judicialización del ejercicio de la JI es inconstitucional. Además, existen 18 pueblos, 14 nacionalidades indígenas, montubios y afroecuatorianos, cada sector con una diferente manera de entender y hacer justicia.



Autoridades y lideresas de comunidades ancestrales resaltan que desde 2018, los jueces ordinarios no declinan su competencia e impiden el desarrollo de la JI, argumentando que las autoridades indígenas “no han estudiado derecho” (Nancy Simba, presidenta de la Comunidad de la Toglla, comunicación personal, junio 2020). Señalan, que es importante que el Consejo de la Judicatura se acoja al convenio firmado con la CONAIE. Afirman que la JI y/o comunitaria, tiene cualidades que no tiene la justicia ordinaria, “porque es sanadora, conciliadora y práctica”.

Por otra parte, las mujeres indígenas enfrentan limitaciones internas en el acceso a justicia en las comunidades porque se reproducen prácticas patriarcales: no se prevé reparación para las mujeres víctimas de violación, las mujeres no pueden heredar las tierras, etc. Estas prácticas no tienen cuestionamientos internos. Asimismo, las mujeres indígenas no acuden a las audiencias comunitarias, por sentirse maltratadas. La dirigente de la CONAIE afirma que ninguna de las dos justicias garantiza a las mujeres el derecho a una vida libre de violencia, por ello, las mujeres indígenas callan la violencia de género y el abuso sexual. Pocos fiscales cumplen con los protocolos de atención para las mujeres indígenas. “No queremos cárcel sin recuperación, sin sanación, de lo contrario, vuelven para causar más violaciones, más femicidios” (Luisa Lozano, dirigente de la CONAIE, comunicación personal, mayo 2020).

Por otra parte, investigadores de la Universidad del Azuay, señalan que la Corte Constitucional, a través de la sentencia de La

Cocha de 2014, reconoce a la justicia indígena casi únicamente como un procedimiento ritual/simbólico que no puede resolver sobre delitos y/o cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales (Silvana Tapia Tapia y Sebastián López Hidalgo, comunicación personal, abril, 2020).

Recomendaciones

Al Consejo de la Judicatura:

- Aplicar el convenio suscrito con la CONAIE, en coordinación con los diferentes pueblos y nacionalidades, para fortalecer el diálogo entre justicia ordinaria y JI.
- Cesar la criminalización y/o desestimación del ejercicio de la JI.
- Fortalecer las capacidades de la administración de justicia con relación a la JI.
- Fortalecer las capacidades de las autoridades comunitarias en temas de género, violencia contra las mujeres y derechos humanos.
- Asegurar el derecho al debido proceso y la protección de los derechos de las mujeres indígenas en la aplicación de la JI y ordinaria.

Creación de conciencia de equidad entre hombres y mujeres

En Ecuador existe una cultura de violencia, de orden patriarcal, que minimiza, discrimina, explota y violenta a las mujeres y requiere de un real cambio de patrones socioculturales para erradicarla.

La Secretaría de Derechos Humanos (SDH), enmarcada en la LOIPEVCM, ha elaborado una estrategia que incorpora a barrios y comunidades, pero no existe presupuesto ni personal para implementarla de manera sistemática y con resultados visibles. Muchas capacitaciones se limitan al desarrollo de un evento que no tiene continuidad, o en otros, a plataformas digitales que desarrollan procesos de capacitación sin que se tenga seguridad de quienes efectivamente los adoptan. No hay información clara sobre el impacto de dichas capacitaciones, y no se evidencian cambios, según percepción de las usuarias.

Recomendación

Al Ministerio de Educación, a la Secretaría de Derechos Humanos, Secretaría de Comunicación, Ministerio de Gobierno, Policía, Ministerio de Salud Pública, Consejo de la Judicatura, Secretaría Técnica del Plan Toda Una Vida:

- Fortalecer acciones continuas de prevención, sensibilización y capacitación sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, para modificar los patrones socioculturales que prevalecen en la sociedad ecuatoriana y en los operadores de los distintos ministerios e instancias gubernamentales.

Mujeres judicializadas por aborto

Según el INEC, en 2017 hubo 2 247 nacidos vivos de madres de entre 10 y 14 años en Ecuador. Y, según el Consejo de la Judicatura,

entre 2014 y 2017 se reportaron más de 2 800 casos por 17 delitos como violación, abuso y acoso sexual, prostitución y pornografía infantil, entre otros (GK, 2019). Alrededor de 21 939 mujeres son atendidas por abortos cada año, de las cuales 9 309 son menores de 24 años, que equivale al 42% (Wambra.ec, 2019a). El Código Orgánico Integral Penal (COIP) criminaliza a las mujeres que abortan.

Con frecuencia, por presión del personal médico, son las mujeres quienes se autoincriminan cuando están en los hospitales. De acuerdo con información del CJ, se registran 286 noticias de delito de aborto consentido desde 2014 hasta junio de 2019 y 134 juicios por aborto consentido entre 2014 y 2018 (Wambra.ec, 2019b).

Las niñas también son judicializadas conforme al Código de la Niñez y Adolescencia. En consecuencia, estas enfrentan amonestaciones o trabajo comunitario en guarderías, que producen revictimización y daño psicológico.

Recomendación

Al Ministerio de Salud Pública:

- Sancionar al personal médico que no cumplen con el deber de confidencialidad con sus pacientes.
- Hacer seguimiento de los casos de objeción de conciencia.

MECANISMO NACIONAL PARA EL ADELANTO DE LA MUJER¹²

Párrafo 6 de la lista de cuestiones y preguntas previas

Autoridad y rango del Consejo Nacional de Igualdad de Género (CNIG)

El funcionamiento CNIG se enmarca en la Constitución (2008) y en la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014). La máxima autoridad es la o el delegado del Presidente de la República al Pleno del CNIG (CNIG, 2015). El CNIG no es parte de los espacios políticos de toma de decisiones de alto nivel en el Ejecutivo. En la práctica, a través de su Ley Orgánica y, de modo más significativo, de su Reglamento, los Consejos de Igualdad tienen limitaciones en su jerarquía, funciones y roles.

La Constitución (Art. 35) y la Ley de Consejos de Igualdad (Art. 3) conceptualizan a las mujeres como colectivo, como grupo vulnerable o como grupo de atención prioritaria. Por lo tanto, se diluye la determinación del sujeto de derechos y del objetivo sustantivo de alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres como una obligación del Estado, lo que es condición de la democracia y del desarrollo. La consideración de las mujeres como “grupo de atención prioritaria” y su encasillamiento en tanto víctimas de violencia o mujeres embarazadas para efectos del diseño

¹² Colaboraron en esta sección: María José Machado (abogada), Diana Maldonado (Fundación Acción Igualitaria de Guayaquil), Cristina Cucurí (Red de Mujeres Kichwas de la Sierra Centro), Sonia Viveros (Fundación Azúcar - CONAMUNE) y Rocío Rosero Garcés (Dignidad+Derechos).

de políticas públicas, y no como sujetas plenas de todos los derechos, constituye un retroceso.

Rol del mecanismo nacional

La ampliación de sujetos de derechos destinatarios de las prerrogativas de igualdad de género (hombres, personas LGBTIQ+), tal como lo establece referida Ley, ha generado una pérdida en la especificidad en la garantía de derechos de las mujeres con una mirada interseccional (por ejemplo, disidencias sexuales, diversidad funcional, edad, pueblos y nacionalidades, entre otras).

Por otra parte, tanto la Ley de Consejos para la Igualdad como las reformas al Código de la Niñez y Adolescencia (2003) dieron lugar a que los sistemas locales de protección de derechos asumieran las responsabilidades de protección integral de los grupos de atención prioritaria, entre los que se encuentran las mujeres víctimas de violencia o que sufren amenaza de vulneración a sus derechos. Juntar las necesidades que nacen de las vulneraciones a distintos sujetos de derechos crea, en la práctica política e institucional, tensiones innecesarias entre demandas que no son excluyentes, pero que son problemáticas cuando los recursos y el personal es limitado, y cuando cada uno de los sujetos de protección, requiere su política específica y respuestas oportunas, especializadas, eficaces y



útiles bajo la primacía de la obligación reforzada del Estado y en el deber de prioridad absoluta de niños, niñas y adolescentes (NNA).

Lo que en términos de políticas de inclusión parecería positivo, en la realidad, ha significado una disminución de recursos técnicos y presupuestarios, así como una pérdida de la especialización de los sistemas locales de protección de derechos en materia de niñez y adolescencia.

El modelo institucional establecido mediante la Ley de Consejos de Igualdad ha terminado por debilitar el enfoque de derechos y ha convertido a la transversalización de género y de interculturalidad, intergeneracionalidad, discapacidades y movilidad humana, en el mandato central de las funciones de los Consejos de Igualdad, los cuales constituyen dispositivos metodológicos de las políticas públicas. Aun así, la transversalización de género en el estado ecuatoriano es una tarea aún muy limitada.

En suma, el mecanismo para la igualdad de género tiene doble mandato: igualdad para las mujeres e igualdad para las personas LGBTI, pero no funciones de rectoría de política pública, autonomía técnico-política, ni apoyo político y, por tanto, no tiene presupuesto ni capacidades técnicas suficientes. En la práctica, esto ha significado que el CNIG no haya podido cumplir debidamente con su mandato con las mujeres ni con las personas de las diversidades sexuales y que su débil posicionamiento político haya hecho

difícil su labor de transversalización para que los entes rectores asuman sus responsabilidades específicas y su labor de supervisión de otras instituciones del Estado.

Recursos humanos, financieros y técnicos del CNIG

En su informe oficial al comité de la CEDAW (2020), el propio Estado ecuatoriano reconoce la debilitación del CNIG:

“**Del presupuesto codificado promedio de \$1,17 millones de dólares para el CNIG en el período 2015-2019, la asignación disminuyó en 656 341,80 USD [..] El recorte presupuestario significó la salida de 9 servidoras/es, con respecto al ejercicio fiscal 2015 (párr. 71).**”

La disponibilidad de recursos del CNIG se ve limitada en parte por el modelo nacional de planificación, que establece que se deberá contar con Agendas de Igualdad para orientar la formulación de políticas públicas, sin que estas tengan un real carácter obligatorio.

Las mujeres diversas señalan que “los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados tienen deficiencias en la agenda de las mujeres; pues,

aunque se diga que la Agenda es prioritaria, no es así en la construcción de las políticas públicas locales. La construcción de políticas debe ser desde espacios parroquiales, cantonales y provinciales. No se ha visibilizado una agenda inserta en los planes de desarrollo locales. Ha sido difícil que existan planes, programas y políticas locales para las mujeres” y en particular para las mujeres indígenas y afroecuatorianas.

Según el criterio de lideresas de las organizaciones de mujeres afroecuatorianas, el CNIG no trabaja el tema de mujeres de pueblos y nacionalidades en su Agenda ni en la planificación. La transversalidad de género no puede prescindir de las diversidades interculturales, que ha costado muchos años ponerla en la palestra, y en marcos jurídicos nacionales e internacionales.

En suma, es preocupante el abandono de los Planes de Igualdad, en tanto suponen el instrumento técnico-político que asigna recursos para la implementación de políticas de igualdad de género a partir de una ruta intersectorial e interinstitucional. Si bien el mecanismo para el adelanto de las mujeres está a cargo de la entidad responsable de los planes, la diversidad de medidas y acciones requieren la participación de los ministerios sectoriales, algo que, como se ha visto, presenta diversas dificultades.

Adicionalmente, la Agenda 2018-2021 separa las cuestiones relacionadas con las mujeres de aquellas relevantes para la población LGBTI:

Si al menos, una tercera parte de lo que está en esa agenda se hubiese podido realizar, Ecuador sería un paraíso para la población LGBTI. Se habla de instrucción técnica para el trabajo, hablando de educación y trabajo, englobando salud integral, pero en la práctica, no ocurre (Diana Maldonado, Fundación Acción Igualitaria, comunicación personal, junio 2020).

Participación de las mujeres en la actuación del CNIG

Desde la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), hemos evidenciado procesos clientelares en la designación de consejeros y consejeras de los Consejos de Igualdad, lo que tergiversa la autonomía de la participación ciudadana y desnaturaliza el rol de exigibilidad y vigilancia ciudadana.

Bajo esta lógica y esquema, la participación de las diversas organizaciones feministas y de mujeres en el proceso de toma de decisiones del CNIG no se ha hecho efectiva hasta la fecha. Las mujeres diversas, particularmente indígenas y afrodescendientes, señalan que sus lideresas no han sido incluidas en la selección de integrantes de los Consejos Consultivos de Mujeres del CNIG.

Nudos críticos y austeridad

Desde 2018, se encuentra en marcha la reducción del tamaño del Estado y el ajuste de las políticas de salud, educación, inclusión social y transversalización de género, lo que se traduce en la reducción de personal y un escaso presupuesto.

El CNIG no refleja un modelo institucional desconcentrado por Ley. Coordina en ocasiones con los sistemas descentralizados de protección de derechos, los cuales atienden la garantía de los derechos de al menos diez grupos de atención prioritaria, lo cual los satura.

Se evidencia escasa coordinación con actoras/es locales, centralismo, presencia esporádica en territorios, instrumentos diseñados con poca participación local y sin indicadores y metas a evaluar que los vuelvan vinculantes.

Recomendaciones

Al Presidente de la República:

- Fortalecer la institucionalidad para el avance de las mujeres: elevar el rango institucional del CNIG; asignarle presupuesto y personal adecuados; reformular su conformación; limitar los sujetos de derechos a las mujeres diversas; recuperar el rol de rectoría y ejecución de políticas, garantizando autonomía política.

- Fortalecer la estructura desconcentrada del mecanismo institucional, a fin de contar con equipos con conocimiento y capacidades técnicas en cada territorio que se articulen con los sistemas especializados de protección de derechos y con los Consejos Cantonales de Protección de Derechos.
- Crear un Consejo Especializado para la población LGBTIQ+.
- Garantizar la independencia y autonomía de las representantes de sociedad civil en el CNIG, así como en los Comités Consultivos.

A la Asamblea Nacional:

- Reformar la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, otorgando centralidad a los sujetos de derechos y garantizando la obligatoriedad de implementación de la agenda, planes y resoluciones de los Consejos de Igualdad.

VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS¹³

Párrafos 7 y 8 de la lista de cuestiones y preguntas previas

En abril de 2019, la Presidencia de la República promovió el Acuerdo Nacional 2030 con el objetivo de prevenir y erradicar las violencias que afectan la vida de mujeres y NNA. Se planteó alcanzar:

la efectiva articulación interinstitucional para la respuesta coordinada, oportuna, eficaz, especializada e integral de los sistemas descentralizados de protección integral con centralidad en las víctimas de violencia y de vulneración de derechos (CNII, 2019, párr. 1).

Se priorizaron 3 temas: reformas legales, Registro Único de Violencia y justicia especializada. De esa iniciativa queda poco, sólo algunos cantones han realizado acciones para enfrentar la violencia contra las mujeres

13 Colaboraron en esta sección: Alexandra Suasnavas (Estadística), Andrea Quijije (Mujeres por la Justicia), Ariadna Reyes (Dignidad+ Derechos), Blanca Pacheco y Marlene Villavicencio (Casa María Amor), Pilar Rassa (Observatorio de Género y Diversidades del Colegio de Abogados de Pichincha), Sybel Martínez (Rescate Escolar), Vanessa Suin, Zoila Menéndez (Colectivo de Mujeres Tejedora Manabita), Geraldine Guerra (Red de Casas de Acogida), Amparo Peñaherrera (Casa Amiga de la Federación de Mujeres de Sucumbios), Katy Machoa (CONAIE), Josefina Pangui (Pueblo Arutam), Nancy Simba (Comunera de la Choglla), Michelle Erazo (INREDH), Verónica Potes (defensora de Derechos Humanos), Luisa Lozano (dirigenta de las Mujeres de la CONAIE), Clara Merino (Fundación Colectivo Político Luna Creciente) y Adriana Sigcha (SIPAE).

y NNA (cantón Sucre y Cuenca). La crisis económica ha sido el gran escudo: el Gobierno prioriza lo económico desde una perspectiva de la “producción”, antes que la atención de temas sociales.

El Acuerdo Nacional para el Acceso a Justicia por una Vida Libre de Violencias (julio de 2019), donde confluyen Corte Nacional de Justicia, Consejo de la Judicatura, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General del Estado, Ministerio de Inclusión Económica y Social, fue creado para aprobar distintas medidas y prevenir y erradicar toda forma de violencia y corregir las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia (Defensoría Pública, 2019). Esta instancia surgida del proceso anterior desarrolla acciones en diálogo con la sociedad civil. La justicia especializada, el protocolo único de atención en violencia, el Registro Único de Violencia (RUV), y la reparación integral siguen pendientes. Todas las instituciones que conforman el acuerdo han sido afectadas por recortes presupuestarios.

Un problema adicional es que no existe formulación, aplicación, ni actualización de planes y programas integrales para prevención y erradicación de violencia dirigido a las mujeres en idiomas ancestrales del Ecuador (Art. 15, numeral 14 de la LOIPEVCM).

Existe un nuevo plan de erradicación de violencia en proceso de socialización. A septiembre de 2020, lo más visible en cuanto a



la implementación de la Ley está en el ámbito de acceso a justicia y en el trabajo que desarrollan las casas de acogida y los centros de atención, que la sociedad civil lleva adelante bajo convenio con la SDH.

La LOIPEVCM establece como marco de políticas públicas el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia y las agendas nacionales de igualdad. Penosamente, estos mecanismos no tienen suficiente fuerza para lograr una aplicación efectiva.

Recomendación

Al Gobierno Central y Ministerio de Economía y Finanzas:

- Fortalecer orgánica y presupuestariamente a la Secretaría de Derechos Humanos para la efectiva aplicación de la LOIPEVCM en todo el territorio.

Aplicación y cumplimiento de la LOIPVCM, nivel de recursos asignados para su aplicación en todo el territorio

El Decreto No. 560 transforma al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la Secretaría de Derechos Humanos (SDH), disminuyendo su jerarquía, su presupuesto, su personal técnico y sus acciones, lo que a su vez dificulta la aplicación de la Ley (Decreto N. 560, 2018).

La información de la Subsecretaría de Prevención y Erradicación de la Violencia de la

SDH señala que su presupuesto asciende a 4 755 000 USD, de éstos, 2 440 000 USD están destinados a cubrir los convenios con las Casas de Acogida y Centros de atención integral, y solamente 876 000 USD para inversión en los programas de prevención y atención de violencia. El resto de los recursos cubren el gasto corriente de los Servicios de Protección Integral (El Universo, 2020a).

El cumplimiento de la Ley es parcial: no existe aún un cabal conocimiento de la Ley ni de los mecanismos de funcionamiento del sistema por parte de las personas encargadas de aplicarla en los distintos niveles, y menos de la ciudadanía. El eje de prevención es débil y el de reparación, casi nulo.

Recomendaciones

A la Secretaría de Derechos Humanos:

- Ampliar la difusión de la LOIPEVCM, incluyendo las responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).
- Dar seguimiento a los GADs para el cumplimiento de la LOIPEVCM.

A las Juntas Cantonales de Protección de Derechos:

- Cumplir con la responsabilidad establecida en la LOIPEVCM para la emisión de medidas administrativas de protección hacia mujeres.xt

Casas de acogida

Continúa la situación deficitaria de cobertura de las casas de acogida, con brechas particularmente significativas en las zonas rurales. No se ha reformado el modelo de atención de las Casas de Acogida en la SDH para incluir la atención psicosocial y legal, el acogimiento y el componente de empoderamiento económico.

A septiembre de 2020, las Casas de Acogida no cuentan con los medios económicos ni técnicos suficientes y, como resultado, la garantía de derechos de las víctimas no se ejerce y la sostenibilidad de estos servicios recae en la gestión de las organizaciones de la sociedad civil.

El aporte del Estado es similar para todas las casas, pero el presupuesto de cada una varía según el tamaño y la agencia de cada casa de acogida. El convenio con el Estado cubre desde el 40% del costo total de mantenimiento, hasta el 70% en las más pequeñas. Sin embargo, son asignaciones muy restringidas. Los aportes del Estado, en muchas ocasiones tienen retrasos, lo que produce impactos negativos y deserciones por parte del personal técnico y una consecuente baja en la calidad de atención.

La planta del personal que trabajaba en los Servicios de Protección Integral se recortó de 230 a 84 personas en septiembre de 2020.

Recomendaciones

Al Presidente de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría Técnica del Plan Toda una vida y la Secretaría de Derechos Humanos:

- Declarar como servicios esenciales para la atención integral de las víctimas de violencia, a las Casas de Acogida, Centros de Atención y Servicios de Protección Integral de Derechos.

Al Ministerio de Economía y Finanzas:

- Priorizar la asignación de recursos para todos los programas de atención de mujeres, niños, niñas y adolescentes en situación de violencia o vulnerabilidad.
- Asegurar el financiamiento oportuno y suficiente de las casas de acogida existentes y centros de atención.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- Crear Casas de Acogida en los lugares de mayor incidencia de violencia: Morona Santiago, Napo, Cañar, Imbabura.

A la Secretaría de Derechos Humanos:

- Actualizar los modelos de gestión de Casas de Acogida y Centros de Atención, incorporando todos los rubros que requiere el financiamiento sostenible.
- Fortalecer los Servicios de Protección Integral para que las mujeres, niñas y adolescentes en situación de violencia tengan acceso a orientación y atención oportuna.

Violencia sexual

La Fiscalía General de Estado, señala que el promedio semanal de denuncias de violencia sexual, antes de la emergencia sanitaria, era de 357 casos. Durante la pandemia esta cifra se redujo a 79 casos (fecha de corte, 15 de mayo). Por su parte, el Consejo de la Judicatura reporta, entre el 16 de marzo y el 15 de mayo de 2020, 1 032 flagrancias por casos de violencia contra las mujeres.

Las cifras oficiales de las 14 instituciones que forman parte del Sistema de Protección señalan que 3 128 mujeres en situación de violencia psicológica, física y sexual fueron atendidas durante la pandemia. Penosa cifra, si se considera que hubo, en ese mismo lapso, 45 028 llamadas al ECU 911. Es decir, 41 900 mujeres no recibieron apoyo.

La información proporcionada, no contempla un desglose por tipo de violencia, edad, etnia, discapacidad o identificación sexo-genérica, por lo que no se puede analizar lo que está sucediendo en la pandemia.

Recomendaciones

**A la Fiscalía General del Estado,
Secretaría de Derechos Humanos,
Consejo de la Judicatura y Ministerio de
Gobierno:**

- Establecer y/o fortalecer mecanismos de alerta temprana efectivos y confidenciales

que permitan a las mujeres, niños, niñas y adolescentes, denunciar casos de acoso, abusos o violencia sexual.

- Garantizar que el Estado cumpla con los derechos y garantías de las víctimas directas e indirectas.
- Prevenir los actos de violencia sexual, capacitando al personal en temas de violencia de género, en particular al personal educativo y de salud.
- Activar el sistema de protección integral para víctimas de violencia contra las mujeres de manera coordinada.

Situación del aborto en Ecuador

A nivel legal el Código Orgánico Integral Penal penaliza el aborto con pena privativa de la libertad (Art. 149), a la vez que únicamente considera al aborto no punible en caso de violación a una mujer con discapacidad mental y para evitar un peligro para la salud o la vida, siempre y cuando no se lo pueda hacer por otros medios (Art. 150).

Apesar de que existen cinco recomendaciones de comités de expertos y expertas de Naciones Unidas, entre las cuales se encuentra una recomendación específica de CEDAW (2015) respecto de la necesidad de despenalizar el aborto en caso de violación en Ecuador, esto no se ha cumplido.



“En el Ecuador se vivió un proceso de incidencia en el año 2018, 2019, en el cual se analizó la posibilidad de despenalizar el aborto por violación, en base a una propuesta de reforma introducida por Ernesto Pazmiño, ex Defensor Público que no tuvo votos suficientes para aprobar la reforma. El Presidente de la República en su calidad de colegislador pudo despenalizar el aborto mediante un veto al documento de reforma al COIP, no lo hizo y desplazó esta responsabilidad a la Corte Constitucional (Virginia Gómez de la Torre, Fundación Desafío, Comunicación personal, mayo de 2020).”

Hasta septiembre de 2020, la Corte Constitucional no ha emitido el respectivo pronunciamiento. Este escenario evidencia que los derechos de niñas, adolescentes y mujeres en situación de violencia sexual y/o violación están siendo vulnerados, más aún cuando, como consecuencia de la violencia sexual, tienen que afrontar embarazos no deseados. La vulneración de derechos se agrava aún más en la judicialización y condena de mujeres, denunciadas por el sistema de salud, cuando llegan a los hospitales con procesos de aborto en curso.

En el contexto actual de crisis sanitaria por COVID-19, dos mujeres han sido denunciadas ante el sistema de justicia. En razón de la

información recabada conocemos que una denuncia fue realizada por el Hospital Alfredo Novoa del Cantón Chimbo, Provincia de Bolívar (Puente, 2020).

En septiembre de 2019, se viralizó en redes sociales el caso de una joven denunciada en un servicio de salud de segundo nivel en la zona de Yaruquí en el Cantón Quito (El Comercio, 2019).

Existen casos en los cuales se judicializa a niñas menores de 14 años, casos que según el COIP, son violaciones. Las niñas son sentenciadas de acuerdo con el Código de la Niñez y Adolescencia a “medidas socioeducativas” que implican trabajo comunitario y/o amonestaciones verbales por parte de la administración de justicia.

Recomendaciones

Al Ministerio de Salud Pública y al COE Nacional:

- Transparentar la información respecto a la muerte de personas, durante el confinamiento por la emergencia sanitaria, desagregada por lugar, sexo y edad.

A la Comisión Técnica de Análisis de Femicidio:

- Verificar si las muertes de mujeres, durante el período de la pandemia, han sido o no producto de femicidios.
- Adoptar los estándares internacionales de registro de femicidio, en el marco de la propuesta de la CEPAL.

A la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional y al Presidente de la República:

- Acatar de manera urgente las recomendaciones hechas por los cinco Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas para despenalizar el aborto en caso de violación.

A la Corte Constitucional:

- Emitir urgentemente su fallo a favor del aborto no punible en caso de violación.

Al Ministerio de Salud Pública:

- Acatar la recomendación del Comité de la CEDAW de implementar y difundir la Guía de Práctica Clínica para la Interrupción Terapéutica del Embarazo (Art. 150 COIP, aborto no punible).

Reparación, rehabilitación, indemnización y garantía de no repetición para mujeres víctimas de la violencia

A agosto de 2020, no se cuenta con información de los órganos de administración de justicia penal respecto de la adopción de medidas que garanticen el acceso de las mujeres, niñas y adolescentes a una reparación integral (artículos 77 y 78 del COIP, en correspondencia con el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

El caso AAMPETRA relacionado con la violencia psicológica y sexual de 43 niños por parte de un profesor, evidenció la debilidad de la aplicación de mecanismos de reparación garantizados en la Constitución y los convenios

internacionales. Las acciones realizadas por las autoridades fueron calificadas como débiles (Galarza, 2019).

Medidas de reparación para las mujeres víctimas de distintas formas de violencia, con inclusión de los criterios para la aplicación judicial de dichas medidas

La medida reparatoria propuesta por el Presidente de la República mediante el Decreto Ejecutivo No. 696 del 8 de marzo de 2019, respecto de la creación del Bono para niños niñas y adolescentes en situación de orfandad por femicidio, muestra los límites que se imponen al derecho de reparación. Los NNA huérfanos eran titulares del derecho sólo a razón de que existiese una sentencia ejecutoriada, su condición fuese de pobreza y la entrega de la contribución sería solo a las o los representantes legales (Art. 2.c). Esta normativa, implicó obstáculos de proceso y resultado, y un efecto regresivo a los derechos de los NNA que, por la muerte violenta de su madre, por razones de género, tenían la facultad de acceder a dicho derecho.

En la aplicación del Decreto Ejecutivo por parte del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) se puso en evidencia que, a nivel estatal, aún no existe un criterio uniforme respecto de la unidad de análisis, indicadores y variables que debe contener el Registro Único de Violencia; además de la absoluta invisibilización de los NNA como víctimas indirectas de los crímenes de violencia basada en género hacia las mujeres. A agosto 2020, solo 33 niños, niñas y adolescentes reciben el bono

y hay varios procesos que están parados, “en el limbo”, según palabras de la Subsecretaría de Protección Especial del MIES.

El MIES logró en 2019 identificar a 108 titulares de este derecho, esto es, NNA en la orfandad. Conforme proyecciones de esta misma entidad, el gasto a diciembre del mismo año fue de 40 187,88 USD. Actualmente, la información oficial obtenida es que la emergencia sanitaria ha planteado otras prioridades, por lo que las reformas planteadas desde el MIES y la SDH al mencionado decreto, han quedado suspendidas.

Recomendaciones

Al Consejo de la Judicatura:

- Fortalecer el seguimiento a las medidas de reparación contempladas en el COIP e impulsar la aplicación de lo señalado por la Convención Americana de Derechos Humanos.

A la Secretaría de Derechos Humanos:

- Formular e implementar la política de reparación integral de derechos de las víctimas de violencias, en conjunto con las entidades de la función judicial: Consejo de la Judicatura, Corte Nacional de Justicia, Defensoría Pública y Fiscalía General del Estado.

A la Secretaría Jurídica de la Presidencia:

- Priorizar y aprobar la reforma planteada por el MIES al bono establecido en el Decreto No. 696.

A la Asamblea Nacional:

- Formular y aprobar la ley del bono de femicidio que desarrolle legislación específica sobre reparaciones a NNA en orfandad, víctimas de femicidio.

Registro único de violencia (RUV)

El RUV contra las Mujeres debe contener:

la información nacional unificada de actos de violencia contra las mujeres y deberá caracterizar la problemática y actualizar la información generada por los miembros del Sistema, que servirá para la planificación y la puesta en marcha de políticas y estrategias que refuercen la prevención y la erradicación de la violencia contra las mujeres (Registro Oficial 254, 2018).

Se conoce que, desde 2017, en el Ministerio de Gobierno, a través de distintas dependencias como la Subsecretaría de Derechos Humanos y Género y la Dirección de Estudios de la Seguridad, ha venido trabajando en el RUV. Se han reportado avances en el diseño de una plataforma tecnológica, y se identificaron variables claves para el registro.

Al momento no se conoce del establecimiento de algún espacio de diálogo con las organizaciones sociales, comunitarias y demás actores sociales para la construcción y retroalimentación del RUV.

Recomendaciones

A la Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Gobierno e INEC:

- Establecer un esquema de gobernanza más específico que incorpore el flujo de información que alimentará el RUV, los responsables de cada actividad y el rol que cada entidad debe tener en el RUV.
- Transparentar información sobre los indicadores y la metodología con la que se levantarán los registros de las instituciones que son parte del RUV, así como su procesamiento y el funcionamiento de alertas con las organizaciones de la sociedad civil.

Al Ministerio de Economía y Finanzas y Secretaría de Derechos Humanos:

- Asegurar que el presupuesto de implementación de la Ley de Violencia contra la Mujer incluya la continuidad del Sistema de Registro Único de Violencia.
- Financiar las actividades de investigación y seguimiento del Observatorio de Violencia, de acuerdo a lo previsto en la LOIPEVCM.

Segunda Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres

La segunda Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres fue realizada en el año 2019. La misma fue coordinada desde el INEC junto con la SDH y el CNIG.

Los principales resultados de la encuesta revelan que, en el país, el 64.9% de las mujeres han vivido algún hecho de violencia a lo largo de su vida, el 56.9% han experimentado violencia psicológica, el 35.4% han vivido violencia física, el 32.7% han sufrido violencia sexual y el 16.4% han experimentado violencia patrimonial a lo largo de su vida (INEC, 2019c).

Tipificación, incidencia del femicidio y adopción de protocolos de investigación policial estandarizados en todo el país

En el capítulo sobre los delitos contra la libertad del COIP, se encuentra tipificado el femicidio (Art. 141¹⁴).

El Registro oficial de femicidios tiene como base el tipo penal, está sujeto a la interpretación de la administración de justicia o del personal de la Policía, que, influenciados por estereotipos de género, quienes ocasionalmente direccionan la investigación hacia otros tipos penales, omitiendo el estándar internacional que establece que toda muerte violenta de mujeres y niñas debe ser investigada como femicidio.

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

Artículo 142.- Circunstancias agravantes del femicidio. - Cuando concurren una o más de las siguientes circunstancias se impondrá el máximo de la pena prevista en el artículo anterior:

1. Haber pretendido establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima.
2. Exista o haya existido entre el sujeto activo y la víctima relaciones familiares, conyugales, convivencia, intimidad, noviazgo, amistad, compañerismo, laborales, escolares o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad.
3. Si el delito se comete en presencia de hijas, hijos o cualquier otro familiar de la víctima.
4. El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público.

Los datos reportados por las instituciones de la sociedad civil incorporan los femicidios cuyos perpetradores posteriormente se suicidaron y casos que no se judicializaron o que fueron procesados como robos con muerte, homicidios o asesinatos, por lo que estos datos son más cercanos a la realidad.

El Sistema de Alerta Temprana, ha funcionado muy parcialmente. Estos sistemas, conocidos como SAT,

son un conjunto de procedimientos e instrumentos, a través de los cuales se monitorea una amenaza o evento adverso (natural o antrópico) de carácter previsible, se recolectan y procesan datos e información, ofreciendo pronósticos o predicciones temporales sobre su acción y posibles efectos (Policia Nacional del Ecuador, 2017).

El SAT está ligado al RUV, de suerte que, si este no existe, no se puede viabilizar el sistema de manera integral.

Cifras oficiales de femicidios

A partir de la tipificación del femicidio en el COIP, las distintas entidades a cargo de los procesos penales y de justicia registran cada

uno de estos hechos de violencia extrema contra las mujeres. En la generación de este registro intervienen entidades como el Ministerio de Gobierno, Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura.

La emergencia sanitaria dictada desde el 16 de marzo hasta agosto de 2020 ha generado mucha preocupación por la seguridad de las mujeres en situación de violencia. Desde las organizaciones de mujeres, se ha hecho mucho énfasis en redes sociales y en la presión al Estado para que éste emita protocolos claros, con perspectiva de género, para evitar la violencia contra las mujeres, incluido el femicidio. El gobierno desarrolló el Protocolo de Comunicación y Atención de casos de violencia de género durante la Emergencia Sanitaria por CORONAVIRUS (COVID-19), que otorga directrices a las diferentes instancias del Estado para atender los casos de violencia contra las mujeres y establece que las casas de Refugio y centros de atención que tienen convenio con la SDH, atiendan a las mujeres (CNIG, 2020).

Sin embargo, este protocolo no tiene una contrapartida en la información que recibe la sociedad civil, en particular las víctimas de violencia. Las pocas campañas no han sido oportunas puesto que el mismo Estado no estaba preparado para enfrentar la pandemia. No se realizaron aportes económicos complementarios, en respuesta a las necesidades de la emergencia en las casas de refugio y centros de atención, ni se fortalecieron los Servicios de Protección Integral.

Hasta septiembre de 2020 se han reportado oficialmente 100 homicidios intencionales de mujeres, de los cuales 41 han sido registrados como femicidio dentro del sistema de justicia. Las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, registran 75 femicidios. La diferencia entre datos oficiales y los de sociedad civil varía notoriamente.

En el diálogo entre Estado y sociedad civil, se ha podido establecer que las diferencias de cifras encuentran su razón de ser en la diversidad de criterios al momento del registro: considerar femicidio sólo cuando los casos han sido judicializados, no tomar en cuenta femicidios de mujeres trans, o desestimar la información sobre

niñas asesinadas por cuestiones de género, son cuestiones ignoradas por el Estado y que la sociedad civil visibiliza. Otro aspecto que incide en la diferencia de datos es que el registro oficial de femicidios está sólo basado en el tipo penal, que es interpretado por la administración de justicia como referido únicamente al femicidio íntimo.

La Subcomisión Técnica de Validación de la Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia ha realizado un avance importante en la desagregación de la información en el registro de femicidio. En este contexto faltaría incorporar la desagregación por discapacidad, número de hijas/os que quedan en orfandad, y por diversidad sexual.

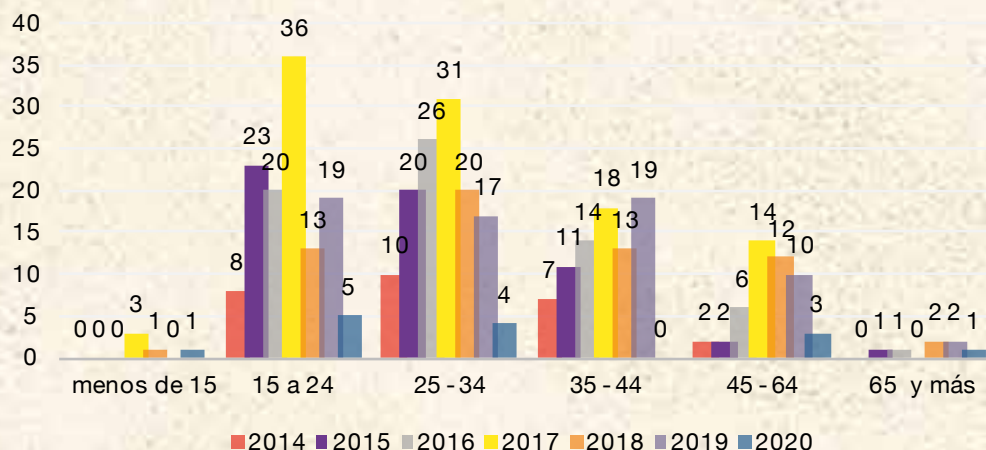


Gráfico 1: Femicidios por año y edad

Fuente: Fiscalía General del Estado. 2020. Elaboración propia.

Organizaciones de mujeres han alertado sobre la importancia de los datos y registros de suicidios de mujeres y niñas y adolescentes. Se sugiere que estos casos deban ser investigados más a fondo, pues existirían indicios de que en algunas ocasiones sí habría existido violencia femicida como detonante.

Existen reportes de la Defensoría del Pueblo, sobre vulneración de derechos entre los cuales se señala: “Falencias en el manejo de fallecimiento extrahospitalario, caso confirmado, sospechoso o probable (demora en el levantamiento de cadáveres, fallecimientos en casa)”, hecho que da lugar a la preocupación manifestada (Defensoría del Pueblo, 2020).

El femicidio es el último escalón de la violencia de género y la aplicación de la ley es fundamental para prevenirlo, para lo cual se necesita tanto la voluntad política de las autoridades, como recursos suficientes para lograr tener un registro confiable.

Recomendaciones

Al Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), al Consejo Nacional de Igualdad de Género (CNIG), al Ministerio de Inclusión Social y Económica (MIES), a la Secretaría de Derechos Humanos (SDH), Policía Nacional: DINASED y DINAPEN, y al Ministerio de Gobierno:

- Fortalecer el trabajo de la Mesa Técnica para establecer diálogos con las organizaciones de la sociedad civil que permitan generar un protocolo único para registros de femicidios para el conjunto de instituciones que registran estos casos y, de esta forma, se evite la enorme disparidad entre las cifras oficiales y las que registra la sociedad civil.

A la Secretaría de Derechos Humanos:

- Aplicar de manera inmediata la LOIPEVCM en el eje de prevención, para erradicar los patrones socioculturales que promueven y reproducen la violencia contra las mujeres y así disminuir el femicidio.
- Desarrollar mensajes, con protocolos claros, dirigidos a la población civil de todo el país, tanto para las víctimas de violencia, como para quienes pueden prestar un apoyo en la prevención de femicidios.
- Desarrollar acciones eficaces de prevención de la violencia femicida.
- Agilizar implementación del Registro Único de Violencia y el Sistema de Alerta Temprana para prevenir femicidios.
- Profundizar análisis de los datos de registro del ECU 911 y mejorar comprensión de la violencia contra las mujeres durante la emergencia sanitaria.



Sistema de vigilancia sistemática de los casos de violencia de género y garantía de que los autores sean procesados y sancionados

La LOIPEVCM, en su Art. 23 señala:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados a través de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, así como la Defensoría del Pueblo de manera desconcentrada contará con especialistas en género, así como infraestructuras adecuadas y los recursos necesarios para la aplicación y seguimiento de las medidas administrativas de protección.

Mientras no exista un RUV operativo a nivel desconcentrado, esto es, en los GADs, y no se registren las medidas de protección otorgadas por autoridades locales tales como juntas cantonales de protección de derechos, comisarías y tenencias políticas, la tarea del seguimiento es casi imposible.

Recomendaciones

A la Defensoría del Pueblo:

- Transparentar los informes sobre seguimiento a medidas administrativas,

de conformidad con el Art.37, literal g) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

A los Gobiernos Autónomos Descentralizados:

- Realizar el seguimiento respectivo a las medidas administrativas de protección que hubieren sido otorgadas a las víctimas de violencia, conforme lo señala la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Formación de juezas/es, fiscales, agentes de Policía y otros agentes del orden en materia de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en todos los ámbitos

De acuerdo con la información proporcionada por la SDH, se han capacitado 218 897 funcionarios y funcionarias, sin que exista una desagregación al respecto.

Recomendación

A la Secretaría de Derechos Humanos:

- Unificar el registro de la información referida a capacitación de personas que trabajan en temas de violencia contra las mujeres y Derechos Humanos, en las distintas instancias del Estado y en los diferentes niveles de gobierno.

TRATA DE PERSONAS Y EXPLOTACIÓN DE LA PROSTITUCIÓN¹⁵

Párrafo 9 de la lista de cuestiones y preguntas previas y preguntas previas

Datos disponibles y análisis de limitaciones

El Informe Mundial sobre la trata de personas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y del Delito (2018) alertó a los estados respecto del incremento de víctimas de trata en el mundo, siendo Asia y América los continentes que reportaron mayor incremento. Adicionalmente, el mismo informe sostiene que, en la región sudamericana, la gran mayoría de víctimas de este ilícito son mujeres (cerca del 80% para el año 2016).

En Ecuador, el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2019-2030 (PACTA), caracteriza al país como un territorio de origen, tránsito y destino para víctimas de trata de personas. Tal como se muestra en el siguiente gráfico, el fin predominante es la explotación sexual con un 83.3% (en celeste); a continuación, se encuentra la explotación laboral con un 11.1% (en naranja); seguida por fines como la adopción ilegal (en gris); el reclutamiento para actividades penadas por la ley, con menos del 3% de incidencia, (en amarillo); y, la extracción de órganos (celeste). (Ministerio de Gobierno & OIM, 2019, pág. 44).

Incidencia de la trata de personas por fines de explotación 2014-2016

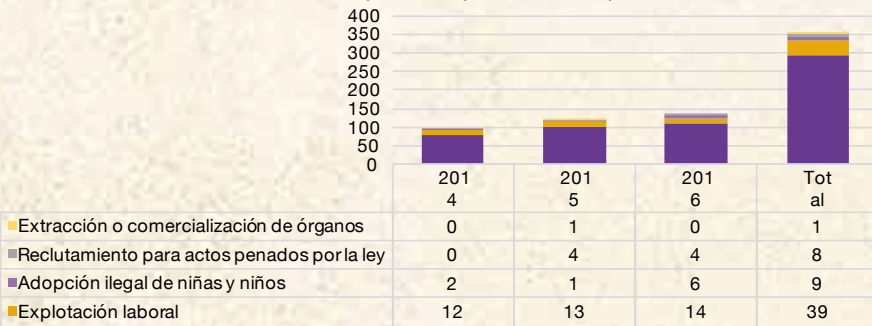


Gráfico 2: Incidencia de la trata de personas por fines de explotación

Fuente: (PACTA, 2019, p.44). Elaboración propia

¹⁵ Colaboraron en esta sección: Ariadna Reyes Ávila y Rocío Rosero Garcés (Dignidad+Derechos), Rosa Manzo (Fundación Quimera), Rosa López (Movimiento de Mujeres de El Oro), Fernando López (Servicio Jesuita de Refugiados), Amparo Peñaherrera (Federación de Mujeres de Sucumbios), Andrea Obando (Federación de Asociaciones Comunitarias del Carchi – FEDACC), Edison Porras (Laboratorio social de género y masculinidades) y Verónica Supliguicha (Fundación Alas de Colibrí).

Respecto de personas procedentes de otros países, el PACTA señala a víctimas nacionales de Colombia, Cuba, República Dominicana y Venezuela. En cuanto a la trata internacional, sostiene la misma fuente que son Colombia y Perú los países de destino más frecuentes de las víctimas de trata ecuatorianas (Ministerio de Gobierno, 2019).

A partir de la tipificación del delito de trata de personas en 2014 y hasta el año 2016, el PACTA reporta un total de 352 casos (2014: 94; 2015: 122; y, 2016: 136) (Ministerio de Gobierno & OIM, 2019, pág. 45). Entre 2017 y octubre 2018, se reportan 157 casos donde el 91.08% de víctimas son mujeres. En la costa y la amazonía, este porcentaje aún es mayor, se trata del 96.84% en la costa y del 94.11% en la amazonía (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 47).

Entre los años 2014 y 2016, el 37% de personas sometidas a trata fueron niñas, niños o adolescentes, y entre enero de 2017 y octubre de 2018 este porcentaje incrementó al 47.6%. El 92.40% de las víctimas fueron niñas o adolescentes mujeres (Ministerio de Gobierno, 2019, p. 59).

Analizando los datos que constan en el PACTA sobre la trata interna, la región más asediada por este delito es la costa con el 59.38% de incidencia, seguida por la Sierra con un 28.13% y, finalmente, la amazonía con un 10.63%.

Pese a que los datos que contiene el PACTA se presentan en periodos distintos y con fuentes no homologadas -siendo esta una constante dificultad para el registro del fenómeno de trata en el país-, el mismo alerta sobre tres dimensiones que caracterizan a la debilidad del Estado en torno a la prevención y erradicación del delito de trata de personas: la protección, atención y

reparación de las víctimas; la investigación; y, la sanción de responsables.

Se registra un decrecimiento de noticias del delito de al menos 195 casos en un periodo similar (2014 - 2016 frente a 2017 a octubre 2018). Se registra un incremento de al menos 10 puntos en víctimas niñas, niños y adolescentes entre los mismos periodos. Se registra que son las mujeres, niñas y adolescentes las víctimas prevalentes del delito. Y, finalmente, se registra trata de personas, especialmente con fines de explotación sexual, en todas las regiones del país.

Pese a este análisis, el Estado aún no toma medidas claras y contundentes que incorporen una efectiva transversalidad de género, edad y origen étnico en el análisis del fenómeno; así como tampoco medidas de carácter legislativo, institucional y de provisión de servicios de atención y reinserción social sin estigmatización, en favor de las víctimas de trata.

En la actual política pública se realiza una inadecuada comprensión del fenómeno de la trata de mujeres y niñas como un asunto de movilidad humana, pudiendo este último ser enfrentado con análisis comparativos al tráfico ilícito de migrantes, prevaleciendo respuestas desde los órganos punitivos del Estado que desplazan la centralidad de las víctimas.

Leyes y mecanismos creados para el registro del delito

En el Ecuador el delito de trata de personas se halla tipificado en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) desde 2014, el cual integró otros fines de explotación adicionales a los que constan en el artículo 3 del Protocolo de Palermo. Así también, el ilícito contempla la no punibilidad



de las víctimas. Sin embargo, el decrecimiento de investigaciones relacionadas con el delito es indicativo de dos obstáculos: a) la falta de confianza de las víctimas en la administración de justicia penal; o, b) la falta de eficacia del tipo penal, la cual que puede estar relacionada con los estereotipos o prácticas judiciales que tienden a tipificar o sancionar la trata de personas como delitos de explotación sexual o delitos contra la integridad sexual invisibilizando la real incidencia del fenómeno, los bienes jurídicos que afecta y las correspondientes medidas de reparación integral de las víctimas.

El acceso y la disponibilidad tanto de información estadística respecto del fenómeno de trata de personas, así como del estado de los procesos que se siguen en la justicia penal, depende de fuentes diversas que no están homologadas. Por ejemplo, para el presente informe se ha recurrido a las siguientes fuentes: REGISTRATT (MDG), SIAF (FGE) y estadísticas de UCDPTM, Consejo de la Judicatura, Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia.

En el caso del PACTA, las fuentes primarias citadas son las de la Policía Nacional, mientras que aquellas proporcionadas por la Fiscalía General del Estado, a partir de noticias del delito, fueron consideradas como fuente complementaria. Esto pone en evidencia la falta de coordinación interinstitucional para el manejo y gestión de la data administrativa respecto del fenómeno, así como para la protección de las víctimas. El hecho de que la recolección del dato esté supeditado a la Policía Nacional como primer agente de contacto, tiende a privilegiar el enfoque criminal y securitista por encima del enfoque de derechos humanos garantizado en la Constitución.

No se conoce si los registros están integrando datos desde las víctimas, facilitando su participación en dicho registro y consiguiendo datos de servicios articulados y coordinados desde derechos humanos, inclusión social y económica, salud, educación y trabajo.

De las fuentes que el Consejo de la Judicatura aporta, tenemos lo siguiente:

Año	Registro de NDD*	Investigaciones en curso	Víctimas atendidas/ rescatadas	Sentencias	
				Condenatorias	Ratificadorias de inocencia
2019	230	132	44	9	
2018	s/d	139	s/d	16	
	s/d	s/d	s/d	6	4

Cuadro 1: Registro de Casos de Trata en el Sistema Judicial.

Fuente: Consejo de la Judicatura. Registro de Noticias del Delito. Elaboración propia.

De información adicional proporcionada por el Consejo de la Judicatura, se tiene conocimiento de que las sanciones fluctúan entre los 4 años y 16 años de prisión, siendo mayoritarias estas últimas. La misma fuente reportó en la petición de información que oportunamente se realizó para el presente Informe Sombra que, en el año 2018 se reportaron 24 personas condenadas y en el año 2019, 44. Sin embargo llama la atención de que existan sentencias de 4 años por un delito cuya sanción es de entre 13 y 16 años privativos de la libertad.

Tal como lo expresa el movimiento de mujeres y el movimiento de asistencia a víctimas de trata de personas, las sentencias suelen incluir multas de trescientos salarios básicos unificados pero su ejecución se vuelve imposible.

Por su parte, la Ley de Movilidad Humana en su artículo 118 contempla la creación del Registro para identificación de víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes que da origen al REGISTRATT. Tal como lo indica la Ley, dicho registro es de víctimas de trata de personas tanto como de víctimas de tráfico ilícito de migrantes. No es un registro público y su acceso es administrado por el Ministerio de Gobierno como líder del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección a sus Víctimas. La sociedad civil no tiene acceso público a datos sobre el fenómeno. No se conoce de información periódica desagregada por sexo, edad, procedencia, acceso a servicios de protección y acceso a justicia de las víctimas de trata de personas en Ecuador.

Más preocupante aún son las cifras y la visión consignada en la información que presenta el Sistema de Seguimiento de la Gestión en Trata y Tráfico de Ilícito de Migrantes (SISEGETT), sistema que se presenta como una herramienta de datos para el seguimiento de la implementación del PACTA. Pese al enorme esfuerzo que se realizó para lograr la investigación especializada del delito de trata de personas tipificado en el art. 91 del COIP, la información que ofrece el SISEGETT presenta resultados por dos tipos penales: Art. 169 relacionado con corrupción de menores con una pena de menos del tercio que la trata de personas; y, el Art. 172 por el delito de utilización de personas para exhibición pública con fines de naturaleza sexual, retrocediendo al menos 8 años al momento en que los agentes operativos de investigación y operadores de justicia se mostraban reactivos a acusar por el tipo penal de trata de personas y de explotación (con medios definidos de la trata) contenido en el Código Penal vigente a la época, beneficiando a los tratantes con tipos penales como corrupción de menores (sanciones de 6 meses).

Sin acceso público a información evidenciable y documentada, la lucha contra la trata de personas y el análisis multicausal y multidimensional del fenómeno se ve obstaculizado en Ecuador. Situación que evidencia la inexistencia de un acuerdo entre las instituciones del poder punitivo y las instituciones de protección de derechos humanos y de prevención y erradicación de las violencias, sobre cómo enfrentar el fenómeno, investigar de manera especializada, proteger a las víctimas y obtener sanciones conforme

los bienes jurídicos protegidos. Al excluir a la sociedad civil y a la academia de la comprensión del fenómeno se cierne también sobre las víctimas una criminalización primaria que agrava su posibilidad de reinserción social y económica sin estigmatización.

En un contexto tan sensible como el de pandemia por COVID-19, no se tienen datos actualizados y permanentes sobre la incidencia de este delito y los factores que podrían agravar la situación de niñas, adolescentes y mujeres. Entre las limitaciones estructurales más graves se encuentran: la naturalización de la cifra estadística, la relación de facto y sin mediación analítica con el tráfico ilícito de migrantes y la seria resistencia de operadores de seguridad y de justicia para comprender la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas, libre de estereotipos y en concordancia con el deber inexcusable de proteger y atender a las víctimas desde una mirada especializada que les posibilite acceso a justicia pronto y efectivo.

Cuando se trata de adolescentes y niñas, es obligación del Estado garantizar que el sistema penal en su conjunto actúe con la debida diligencia, reforzada en su interés superior y prioridad absoluta, desnaturalizando la práctica judicial de institucionalización de las víctimas y de espera a que la administración de justicia avancen en las investigaciones que pueden tardar, incluso, el límite permitido por la ley (dos años), con pérdida total de los elementos de convicción y agotamiento de las víctimas que han perdido oportunidades para la reconstrucción de sus proyectos de vida y con la carga de la prueba sobre ellas.

La normativa y la política pública

El Estado da cuenta de las siguientes normas y políticas públicas:

- Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017).
- Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2018).
- Creación del Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección a sus Víctimas y la Normativa para su funcionamiento aprobado mediante Acuerdo N. 0010, publicado en el Registro Oficial N. 240, en el año 2018.
- Protocolo de actuación interinstitucional para la atención, protección y asistencia integral a presuntas víctimas y víctimas de trata de personas. (2017)
- Plan de Acción contra la Trata de Personas 2019-2030. Aprobado mediante Acuerdo Ministerial Nro. 0194-2019, de 25 de noviembre de 2019.
- Sistema de Seguimiento de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (SISEGETT) para seguimiento del PACTA (2017-2018).
- Pacto del Gobierno Nacional con Niños, Niñas y Adolescentes contra la Violencia, Pacto del Gobierno Nacional con Niños, Niñas y Adolescentes por una Internet Segura, Pacto Creación del Sello Empresarial por Productos Libres de Violencia y Trabajo Infantil, Pacto para la Prevención de la Explotación y Abusos Sexuales de Niños, Niñas y Adolescentes

en las Industrias de Explotación de Recursos No Renovables y Pacto del Gobierno Nacional con Niños, Niñas y Adolescentes contra el Turismo Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes (2018).

- SDH-GIZ están sistematizando buenas prácticas y creando el Modelo de atención para mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de Trata y tráfico ilícito en el marco del Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Atención y Protección Integral de Víctimas de Trata de Personas; y, Protocolo de Actuación Interinstitucional en Casos de Tráfico Ilícito de Migrantes.

Sin embargo, la política pública ecuatoriana no incorpora el concepto de transversalidad de género, con lo cual prioriza una visión MED, en el sentido de que suele nombrarse la existencia de víctimas mujeres en múltiples condiciones de vulnerabilidad o riesgo, pero sin un análisis en clave de género capaz de generar información rigurosa y de fondo sobre el fenómeno de la trata de mujeres y niñas en el país como expresión de la violencia basada en género y la necesidad de su erradicación como un asunto de derechos humanos.

Se suele invisibilizar en documentos oficiales y en los relatos y acciones del poder punitivo que las víctimas de trata de personas son víctimas de otros delitos conexos, la mayor parte de ellos de carácter sexual y contra su integridad física y psicológica y libertad de movilidad. Se confunde la naturaleza del delito como un acto pluriofensivo de violación de derechos humanos lo cual beneficia la impunidad y las redes

criminales que, finalmente, ven las sustanciales diferencias entre su actuación y control de territorios de explotación, número de noticias del delito y sentencias condenatorias ejecutoriadas.

El Estado informó sobre el fortalecimiento de las capacidades de la Dirección de Prevención de Trata de Personas y Tráfico de Migrantes (DPTPTM), con una Unidad Especializada Antitrata, que en 2019 se transforma en la Unidad Nacional de Investigación Contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes. Desde ese año se crea la nueva Dirección Nacional Contra la Violencia de Género, Familia, Niñez, Adolescencia y Trata de Personas. La referida Dirección amplió de 32 a 49 efectivos policiales y se puso en funcionamiento inmediato a la Unidad Nacional Especializada de Investigación contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNIDOT), para la investigación de casos de trata.

Según información proporcionada por participantes del grupo focal de la sociedad civil para la documentación del presente Informe Sombra (junio, 2020), en los diversos territorios, la participación y articulación de grupos especializados de combate al delito es mínima o inexistente.

Seguimiento, servicios y recursos de las víctimas

Pese a que la SDH ha dispuesto a los SPI la obligación de atención a víctimas de trata y explotación, lo que se ha evidenciado en los dos últimos años es un recorte sustantivo en

cuanto al número de personal (incluidos los dos especialistas en trata), a su presupuesto y, por tanto, a su capacidad real de atención y acompañamiento a las víctimas de violencias basadas en género, mucho más en casos de víctimas de trata que requieren un seguimiento especializado.

El artículo 33 del Reglamento del Sistema de Protección y Atención a Víctimas de la Fiscalía General del Estado integra el periodo de reflexión de las víctimas, pero, en la realidad, el acceso a este derecho es limitado. Al tratarse de una política institucional, termina operándose como un asunto discrecional del personal que tiene el poder de solicitar o no el ingreso de las víctimas al Sistema, supeditando este derecho a procedimientos dependientes de la burocracia y de las creencias y valores del personal. Se tiene norma para el otorgamiento de visas temporales. Hay acuerdos entre Estados con países de frontera: Colombia y Perú, pero su énfasis es la cooperación entre policías y la repatriación de víctimas.

El MIES cuenta con dos casas de acogida para víctimas de trata con fines de explotación sexual comercial en las ciudades de Machala y Quito. La primera de ellas nació de procesos impulsados por el movimiento de mujeres, y es financiada por el Estado. En Quito se encuentra la casa Alas de Colibrí, cuyo equipo técnico también nace de la experiencia del movimiento ecuatoriano de mujeres y por los derechos de las víctimas de trata y cuyo presupuesto público solo cubre parcialmente las necesidades

de cuidado, protección, acceso a justicia y promoción de reinserción social de las víctimas. Finalmente, en 2019, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Fiscalía General del Estado crean otra casa de acogida para mujeres adolescentes víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, y sus hijos (0 a 3 años) en caso de tenerlos, Casa Arupo. La permanencia de la víctima allí está condicionada a su *cooperación* con el proceso penal.

En atención a lo manifestado en el grupo focal de especialistas del movimiento de mujeres y de protección a las víctimas de trata en Ecuador, es posible afirmar que no hay servicios para mujeres mayores de 18 años, tampoco los hay para niños y adolescentes hombres, menos aún para hombres mayores de 18 años. No se registra ninguna política especializada a niñas, niños y mujeres con diversidad funcional (discapacidad) víctimas de trata de personas o de otras formas de explotación incluida la prostitución forzada; ni para víctimas LGBTIQ+.

No se registran programas especializados para la inserción social sin revictimización ni estigmatización de mujeres mayores de 18 años víctimas de trata, ni estudios o estrategias especializadas que posibiliten la reinserción de niñas y adolescentes, ni análisis que estudien a profundidad las causas que promueven y hacen posibles territorios de familias y/o comunidades vulnerables a la trata.

Trabajo sexual

Las personas que ejercen trabajo sexual no se sienten sujetos de derechos y perciben riesgos para su privacidad y seguridad. El país no ha desarrollado una discusión de fondo sobre el trabajo sexual y los derechos de las trabajadoras sexuales (cis, intersex, trans). Pese a que no son perseguidas en las denominadas zonas de tolerancia, estos son espacios sin regulación donde imperan reglas por fuera de la protección de la ley. En calles y espacios públicos suelen ser objeto de violaciones a sus derechos humanos y víctimas de criminalización primaria y secundaria. La estigmatización y la ausencia de protección hacia ellas redundan en la permisividad de violencias y abusos hacia los denominados clientes y en los operadores de seguridad del Estado.

En el contexto de pandemia se verificó severidad y crueldad sobre las trabajadoras del sexo en Ecuador, no solo por las restricciones de la cuarentena, sino porque la estigmatización de la que son objeto las excluyó de redes de solidaridad y de provisión de servicios de primera línea (incluso kits de alimentos y de bioseguridad). También se verificó la carencia de servicios de salud de formas aún más severas para ellas.

La visión de las expertas que participaron en el Grupo Focal para el Informe Sombra Ecuador

A fin de que el presente Informe cuente con información precisa, actual oportuna, se convocó

a expertas del país del movimiento de mujeres, del movimiento de protección de los derechos de las víctimas de trata y proveedoras de servicios de atención, así como del movimiento por los derechos de las personas en condiciones de movilidad humana, a efecto de llevar a cabo un grupo focal (junio, 2020). De la información suministrada, destacamos lo siguiente:

Los mecanismos de observancia de la sociedad civil han sufrido un debilitamiento fruto de las restrictivas y difíciles condiciones en que las organizaciones hacen frente a los múltiples factores y dimensiones de la trata de mujeres y niñas y las necesidades de atención, protección y restitución de derechos de las víctimas.

Desde el año 2010 se ha apreciado el debilitamiento de la articulación entre el Estado y la sociedad civil, e incluso entre las instituciones del propio Estado, lo que impide respuestas integrales para la prevención y erradicación del delito de trata de personas, así como la atención, protección y reparación adecuada para las víctimas, dejando básicamente en manos de organismos de seguridad y judiciales el estudio y respuesta a este fenómeno. La articulación adolece de algunos aspectos fundamentales como la ausencia del enfoque de derechos humanos y la sola consideración del enfoque de seguridad. Se excluye por completo la participación de la sociedad civil, se anula la respuesta multisectorial y no existe una real gobernanza del fenómeno desde los distintos niveles de gobierno en el territorio y a nivel central.



Desde los espacios territoriales existe articulación local promovida y sostenida por las organizaciones sociales de mujeres y de protección de derechos de víctimas de violencia basada en género que incluye a aquellas que han sufrido de trata de personas. Desde las iniciativas de articulación de las organizaciones se procuran acciones de reparación y restitución de derechos.

Las agendas locales de derechos no incluyen la prevención y erradicación de la trata de mujeres y niñas como una constante sino como respuesta a presiones específicas de la sociedad civil. El sostenimiento básico a las víctimas durante e incluso luego de los procesos judiciales (alimentación, protección, salud, alojamiento) es suministrado básicamente por las organizaciones civiles en la frontera sur.

Los agentes de la unidad antitrata de la policía nacional son escasos y sin medios logísticos. Se ha anunciado que en la frontera sur se radicará un equipo; sin embargo, la protección a las víctimas, una vez se realizan recuperaciones, sigue siendo inexistente por la carencia de servicios especializados para ellas. El Estado no puede brindar a las víctimas una real restitución de derechos (o al menos restituir condiciones similares a las que tenían antes de ser sometidas por los tratantes), y el acceso al derecho al periodo de reflexión es restrictivo.

El delito de trata de personas, especialmente de mujeres y niñas es invisible porque existen intereses en su naturalización y omisión. Además de la explotación sexual, hay prostitución forzada

y explotación laboral en zonas camaroneras, de grandes monocultivos y actividades extractivas que generan modos de operación similares entre la frontera norte y la frontera sur.

La práctica del Observatorio de Trata y Tráfico de la sociedad civil se valora por las organizaciones sociales de mujeres y de protección de derechos humanos de las víctimas como un mecanismo de promoción y potenciación de información sobre el fenómeno. De igual modo, es la articulación entre organizaciones de la sociedad civil la que otorga respuestas más efectivas a las víctimas y la que busca respuestas de largo aliento. Como se advirtió oportunamente no existe acceso a registros del Estado.

En las fronteras, el crimen organizado se halla muy presente. La vulnerabilidad del flujo migratorio de personas de nacionalidad venezolana se incrementa cuando el Estado restringe el acceso a servicios migratorios y de identificación. Se observan también dificultades con nacionales de Colombia. Hay riesgo de tratos crueles, chantaje y/o explotación sexual a cambio de documentos, sexo por sobrevivencia, entre otros. Se aumenta este contexto de vulnerabilidad ante la finalización de la amnistía.

En la frontera noramazónica del país, expertas señalan que no hay avances respecto de planes y programas para la prevención y erradicación de la violencia, la protección, atención y restitución de derechos de las víctimas y la investigación y sanción de responsables. Esta falta de interés estatal es el fruto de la ausencia

del enfoque de género en el acceso a la justicia, de la formulación de protocolos institucionales o interinstitucionales centralizados que no son operativos ni evaluados respecto a su ejecución y pertinencia, y del predominio de creencias y valores que naturalizan la trata de mujeres y niñas, la explotación sexual y la violencia de género.

En los territorios fronterizos siguen siendo frecuentes actuaciones judiciales que sustituyen medidas ante crímenes como el incesto y otros delitos de carácter pluriofensivo y sistémico, y sigue siendo la metodología de investigación cargar a la víctima la prueba y la obligación de demostrar que el delito sucedió.

Cuando se obtienen sentencias, la reparación resulta inviable porque no hay servicios de atención psicoterapéutica y no se tiene conocimiento si los que existen están realmente capacitados para recuperar víctimas de violencia basada en género y trata de personas; las indemnizaciones son impracticables y sujetas a los medios y voluntad de agresores; no hay corresponsabilidad de los distintos niveles de gobierno en el territorio para la reparación a las víctimas.

Los protocolos que se implementan a favor de las víctimas de trata de personas en cooperación internacional se traducen en respuestas interinstitucionales entre homólogos. Por ejemplo, en el caso de Sucumbíos, el protocolo para adolescentes incluye accionar al Instituto de Bienestar Familiar en Colombia. Se facilita el tránsito de las personas y la

obtención de información sobre la existencia de familiares o redes de apoyo en Colombia y se coloca la denuncia en la Fiscalía en Lago Agrio. Estas actuaciones responden a obligaciones consulares convencionales. En la provincia de Sucumbíos, el Sistema de Protección y Atención a Víctimas y Testigos y otros participantes del proceso penal no acoge ni otorga servicios a víctimas de trata de personas. El Sistema asistió a una única adolescente en el año 2019. Para mujeres adultas, la respuesta es ubicar un alojamiento en un hotel por una noche mientras se encuentra un servicio que, vale aclarar, no existe en el país.

El fenómeno de la trata de personas se ha invisibilizado y naturalizado. Es una invisibilización intencional en territorios donde la industria del sexo (formal e informal, que incluye karaokes, bares y barras en donde se explota a adolescentes, incluyendo a aquellas en situación de movilidad humana), con redes de explotación de larga data, ha creado estructuras de poder político, judicial y de seguridad para su mantenimiento y permanencia. Se han desmontado y vuelto inviables las iniciativas que desde la sociedad civil se realizaban para el análisis del fenómeno y los equipos técnicos de las organizaciones de derechos humanos se ven expuestos ante esta situación. Las redes de poder de la explotación pueden permitirse tener candidatos a puestos de dignidad política y ganar elecciones.

Se advierte una profunda falta de sensibilidad de la administración de justicia y de la policía nacional. La visión que prevalece es la de

seguridad que desplaza a la de derechos humanos. La cooperación internacional de Ecuador se realiza con 4 países: Colombia, Perú, Chile y Guatemala. Las cooperaciones se fundamentan en el derecho interno para intercambio de información, capacitación y protocolos policiales; pero no existe cooperación entre personas expertas, academia, sociedad civil e instituciones de política pública.

No existen programas específicos diseñados desde la lógica de quien es sobreviviente de trata de personas. La respuesta y la atención brindadas responden momentáneamente a las necesidades más inmediatas de la persona, mas no al largo aliento de la vida de la víctima y de sus familias. Se omite el hecho de que adolescentes víctimas de trata de personas son madres o ejercen cojefaturas de hogar y los círculos de vulnerabilidad, riesgos y exclusión continúan; además, cuando se conoce que una persona ha sido víctima de este delito, las formas de discriminación se acentúan.

El Estado sigue eludiendo sus obligaciones para con las mujeres mayores de 18 años que son víctimas de trata de personas, además de la consolidación de un modelo de gestión capaz de afrontar las necesidades de todas las víctimas, en su diversidad, con una visión de derechos humanos y no meramente securitista y punitiva.

El presupuesto asignado por el Estado no solo es insuficiente sino carente de una visión de especialidad, oportunidad y prioridad. Las atenciones de salud a las víctimas acogidas y/o protegidas es tardía y no incluyen tratamientos, ni

acceso a medicamentos, ni salud oftalmológica, ni atención psiquiátrica. El Ministerio del Trabajo está ausente en el deber de ubicar opciones de trabajo para las víctimas. Los centros de atención para mujeres víctimas y los servicios de la sociedad civil cofinanciados por el Estado para su protección y alojamiento temporal, han recibido recursos parciales.

Las víctimas siguen siendo sometidas a múltiples entrevistas de carácter preprocesal, procesal e incluso judicial (se solicita su testimonio en audiencia cuando no se prevé por fiscalía la práctica de anticipos probatorios); la policía realiza sus propias indagatorias; los servicios sociales actúan del mismo modo; el Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, cuando actúa, levanta su propia información, al igual que los Servicios de Protección Integral (SPIs) cuando logran tomar contacto con un caso. La víctima ha sido desplazada por la noticia del delito, la mesa interinstitucional o el expediente, despojándola de derechos.

El periodo de pandemia y pospandemia puede acarrear un aumento de víctimas de trata de personas niñas, adolescentes, mujeres y población migrante que tiene origen en la seria depreciación de medios de vida y el ingreso sin autoprotección a medios electrónicos y a redes sociales.

El fin del registro migratorio en julio 2020, conforme las condiciones del Decreto Ejecutivo 826 de 25 de julio de 2019, deja en vulnerabilidad y riesgo a miles de personas. No existe una articulación debida entre los fenómenos de trata



de mujeres y niñas y desapariciones porque no hay registro, identificación y seguimiento. Las personas en condiciones de movilidad humana no disponen de formas de comunicación ni redes de sostenimiento y su situación de vulnerabilidad es mayor.

El Protocolo Interinstitucional para casos de trata de personas integra competencias del Ministerio de Gobierno, Policía Nacional, Secretaría de Derechos Humanos y Fiscalía General del Estado con pasos a seguir. Sin embargo, es un protocolo que no se sigue por parte de la totalidad de operadores de estas instituciones. Por ejemplo, el operador de Fiscalía no conoce el Protocolo y exige pruebas previamente a ingresar una noticia del delito, la Secretaría de Derechos Humanos está desestructurada en el territorio y la policía detecta un caso, pero lo reporta como tráfico ilícito de migrantes o corrupción de menores.

Las creencias y valores sobre el delito y sobre las víctimas dentro de una sociedad machista y adultocéntrica se naturalizan y premian estereotipos sobre los usuarios de trata que deberían ser sancionadas social y punitivamente.

Recomendaciones

En la medida en que la trata de mujeres y niñas es el principal objetivo de los tratantes, la comprensión cabal del fenómeno para una actuación diligente y oportuna de parte de los agentes del Estado debe estar basada en los principios de la CEDAW, mismos que establecen que la trata de mujeres y niñas se basa en un

conjunto de discriminaciones estructurales de género, incluida la feminización de la pobreza, agravada por las crecientes desigualdades mundiales y la demanda de trabajo barato y / o forzado, además de una continua demanda de explotación sexual basada en estereotipos. Debido a lo expuesto, es urgente la actuación del Estado en los siguientes ámbitos:

A la Asamblea Nacional:

- Incluir los estándares internacionales de derechos humanos de las víctimas de trata de personas en el conjunto de reformas legislativas.

A la Secretaría de Derechos Humanos y los Consejos Nacionales para la Igualdad de Género e Intergeneracional:

- Implementar un programa para transversalizar el enfoque de género y de interseccionalidad en las estructuras institucionales y programas a cargo del fenómeno de trata y otras formas de explotación de mujeres y niñas.
- Realizar la observancia del cumplimiento del PACTA en materia de prevención de la trata de mujeres y niñas.
- Realizar una evaluación de los protocolos de atención en todas las estructuras institucionales, desde el enfoque de género y protección integral de derechos de mujeres y niñas.

Al Consejo de la Judicatura:

- Realizar una evaluación integral de la respuesta judicial y de acceso a la justicia (fases preprocesal y procesal penal) de

las víctimas de trata, especialmente sus derechos a recurso efectivo, reparación integral, período de reflexión y remisión.

Al Comité Interinstitucional de la Política Nacional de Trata de personas:

- Presentar informes anuales de rendición de cuentas sobre: i) los avances en materia de prevención, atención y protección a víctimas de trata; ii) la centralidad de los derechos de las víctimas en los procedimientos y actuaciones de todos agentes del Estado.

- Asegurar la publicidad del fenómeno, a través de estadísticas confiables, homologables, que permita el análisis y la toma de decisiones basada en evidencia técnica.
- Asegurar los recursos necesarios para los servicios de atención a víctimas de trata y otras formas de explotación, diseñados desde el enfoque de las víctimas sobrevivientes y sus necesidades de reinserción sin estigmatizaciones.

PARTICIPACIÓN EN LA VIDA PÚBLICA Y POLÍTICA¹⁶

Párrafo 10 de la lista de cuestiones y preguntas previas y preguntas previas

Paridad

Como resultado de varias reformas legales llevadas a cabo desde 1978, el principio de paridad debe ser aplicado para los cargos de nominación o designación de la función pública, en los partidos políticos y candidaturas de listas pluripersonales.

Para las elecciones de 2017, de las 12 815 598 personas electoras, 6 432 597 eran mujeres, representando el 50.18% del padrón electoral.

El Ecuador tiene un 38% de mujeres elegidas para la Asamblea Nacional, lo que nos pondría en ventaja frente al promedio regional, que supone un 27%, e incluso podríamos decir que se está cumpliendo el concepto de equidad (justicia e igualdad de oportunidades), pero las cifras nos demuestran que todavía las mujeres no alcanzamos la paridad real en elecciones nacionales y, mucho menos, en las seccionales.

La incorporación de las mujeres en el ámbito político y en la toma de decisiones, además de perseguir la participación igualitaria, busca

la incorporación de los intereses de la mitad de la población, mitad que es además diversa, lo que significa que su presencia tiene un propósito de representatividad no solo de los asuntos generales, sino de los específicos que atañen a las mujeres y sus diversas demandas y necesidades.

Las mujeres organizadas en torno a la vindicación del derecho constitucional de la paridad hemos realizado incidencia y lobby político en el Consejo Nacional Electoral (CNE) y en la Asamblea Nacional, participando en mesas de trabajo y realizando contribuciones para el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (Código de la Democracia), promulgado en febrero de 2020.

Las reformas al Código de la Democracia aprobadas en febrero de 2020 proponen mejorar la participación igualitaria de las mujeres en los siguientes aspectos:

- Las mujeres deberán encabezar el 50% de listas de candidaturas pluripersonales. Esta norma se aplicará de manera progresiva. Para las elecciones generales de 2021 el porcentaje mínimo de encabezamientos de listas es del 15%. En las elecciones seccionales posteriores será del 30% hasta llegar en el año 2025 al 50%.
- El Binomio Presidencial Paritario que se aplicará en el año 2025.

¹⁶ Colaboraron en esta sección: María Cecilia Alvarado y Catherine Mosquera (Cabildo por las Mujeres de Cuenca), Tania Salgado (El Parto es Nuestro), Lizi Ernest (CNME), Johana Romero; Wallieska Pareja (CNME), Francisca Morejón (REMPE), Ruth Hidalgo (Corporación Participación Ciudadana), Guillermo Ortega, Cristina Cachaguay (Mujeres por el Cambio) y Zoila Menéndez (Colectivo de Mujeres Tejedora Manabita).

- Autoridades del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) y del CNE y (cuerpos colegiados de la Función Electoral) se designarán de forma paritaria y con alternabilidad.
- Autoridades de Gobiernos Locales Cantonales y Parroquiales, respetando la voluntad en las urnas, deberán escoger de su seno a la segunda autoridad aplicando el principio de paridad y alternabilidad.

Inclusión

Para favorecer la renovación generacional en la política, las reformas al Código de la Democracia impulsan la participación de la juventud y miembros de los pueblos y nacionalidades indígenas:

- Cuotas de jóvenes del 25%. Las listas pluripersonales incorporarán una cuota de jóvenes, hombres y mujeres, no menor al 25%, para ello las organizaciones políticas conformarán, en el plazo de un año, una estructura de formación política.
- El CNE deberá negar la inscripción de listas de candidaturas que no respeten los principios de paridad, alternancia, secuencialidad y la inclusión de jóvenes en la proporción que manda la Ley.
- Inclusión de pueblos y nacionalidades. El artículo 99 del Código de la Democracia en su penúltimo párrafo exige que la reglamentación de participación paritaria incluya medidas de promoción (acciones afirmativas) para la participación de nacionalidades indígenas, afrodescendientes y del pueblo montubio. El Reglamento de

Democracia Interna aprobado por el CNE ignoró completamente esta obligación, desoyendo el mandato legal.

Violencia política

Tradicionalmente el acceso de las mujeres al ejercicio del poder político se ha visto limitado debido a un fenómeno reconocido como violencia política contra las mujeres en su diversidad. Las prácticas y acciones violentas se manifiestan particularmente tanto en los procesos internos de los partidos políticos para la selección de candidaturas a los cargos de representación popular, como al momento de participar en las contiendas electorales, afectando a las aspirantes en su trayectoria y carrera política, desempeño profesional y bienestar en el ámbito familiar y comunitario

La incursión de la mujer en la esfera política, por derecho propio, no resulta fácil. Nuevas actoras con potencialidades son propensas a generar reacciones no favorables en los grupos tradicionales masculinos instalados en el espacio político. Peor aún para mujeres de pueblos y nacionalidades indígenas, en donde la mayoría de los dirigentes son hombres. Las mujeres se “desaniman” y se “desentienden” de alimentar y promover su liderazgo. Hay que reconocer que a las mujeres no se les da el espacio ni las responsabilidades dentro de las organizaciones, a pesar de las normas existentes. Esto reduce la garantía de igualdad de oportunidades, desembocando en una serie de postulados que finalmente son insuficientes, no sólo para lograr la paridad sino también para prevenir y erradicar los diversos tipos de violencia política



que enfrentan las mujeres y que las dejan en la indefensión, debilitando en su totalidad al sistema democrático en el Ecuador.

Escasean datos actualizados sobre la violencia política en el Ecuador; sin embargo, está claro que los niveles son altos. El 58% de las personas que ejercen violencia política contra las mujeres en su diversidad son actores políticos (dirigentes, candidatos, militantes y personal de campaña electoral); el 32% actores sociales (votantes, familia, miembros o grupos comunitarios, líderes religiosos o tradicionales, medios de comunicación, redes sociales y otros) y el 10% actores estatales (policías, militares, funcionarios gubernamentales incluidos funcionarios electorales (ONU Mujeres Ecuador, 2019).

De la información del Estudio de Violencia de Política contra las Mujeres en el Ecuador (ONU Mujeres, 2019), con una muestra de 50 candidatas y dignidades electas, se identificó que en el ámbito de la violencia psicológica:

- Un 66% afirman haber sido discriminadas, ridiculizadas y descalificadas.
- Un 54% afirman haber sido desprestigiadas y haber soportado campañas de rumores en su contra.
- Un 52% son aisladas, excluidas o marginadas especialmente en campañas y en el ejercicio del cargo.
- Un 46% indican que se les ha ocultado información.
- Un 40% fueron agredidas verbalmente e insultadas.
- Un 36% fueron perseguidas por sus opiniones o actividad política.

Con un menor, pero significativo porcentaje, entre el 24% y 26%, están todas las formas de intimidación o amenazas a ellas o a sus familias, el repudio social o burlas públicas; y el acoso en línea o ciberacoso. Finalmente, con un 8% están los ataques a la integridad y sanción moral, especialmente a las mujeres políticas en el ejercicio de su cargo.

En lo relativo a la violencia física encontramos que:

- El 30% señaló que sus familias o equipos de campaña recibieron ataques o daños personales.
- Del 12% al 14% fueron víctimas de golpes o lesiones.
- El 8% recibió amenazas de muerte o intento de asesinato.

En cuanto a la violencia sexual:

- El 16% mencionó formas de acoso sexual como insinuaciones sexuales no deseadas.
- El 4% formas de violencia sexual con contacto físico.

Finalmente, en lo relacionado con violencia intrafamiliar se observa que:

- El 16% manifestó haber sido víctima de hostigamiento y vigilancia;
- El 8% experimentó control de sus recursos económicos y destrucción de objetos y bienes propios; y,
- EL 4% recibió amenazas de abandono, divorcio o privación de sus hijas/os.

Sobre las sanciones por violencia política:

Con estos antecedentes, en las reformas al Código de la Democracia se propuso considerar

a la violencia política como una infracción gravísima y se faculta al TCE determinar las medidas de reparación integral de acuerdo con la naturaleza de las infracciones o incumplimientos en materia electoral.

Así también, se sancionará a quienes, aprovechando el proceso electoral, generen actos de violencia política, especialmente en contra de las mujeres. Se proponen sanciones rigurosas que van desde 70 salarios básicos unificados hasta la suspensión de los derechos de participación; sin perjuicio de que, en aquellos casos en los que la violencia política derive en un delito, se sancione conforme lo establecido en el COIP (Art. 279, 280, 282).

Recomendaciones

Al Consejo Nacional Electoral (CNE):

- Implementar en la normativa secundaria (a través de reglamentos), un procedimiento para el conocimiento y prevención la violencia política; de suerte que, a manera de Apartado Único, se establezcan los lineamientos que aplicarán las organizaciones políticas para contribuir a la erradicación de este tipo de violencia en contra de las mujeres, teniendo en consideración que el Estado ecuatoriano es multiétnico y pluricultural, lo que obligaría a las organizaciones políticas a considerar los idiomas de interrelación cultural de pueblos y nacionalidades, y a entregar información clara y accesible de acuerdo al contexto cultural de las mujeres agraviadas por violencia política.
- Implementar medidas de acción afirmativa para la participación de

mujeres de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, y promover prácticas de democracia comunitaria.

- Desarrollar, desde el Instituto de la Democracia y en coordinación con el CNIG, procesos de formación y capacitación a los partidos políticos, sus dirigentes y militantes (hombres y mujeres) sobre los Derechos Humanos de las mujeres, la aplicación del derecho constitucional de paridad y la erradicación de la violencia política como principio de democracia y cultura de paz.
- Exhortar a las organizaciones políticas a implementar acciones preventivas, tales como capacitaciones y sensibilizaciones dirigidas a personas candidatas a elecciones populares, afiliadas, adherentes, empleadas y directivas, tendientes a identificar las distintas modalidades de violencia política de género y promover su erradicación, especialmente antes y durante del período electoral, así como al recibir nuevas afiliaciones.

Al Tribunal Contencioso Electoral (TCE):

- Dar cumplimiento al Art. 70 del Código de la Democracia e incorporar en el Reglamento de Trámites y Procedimientos, la facultad de sancionar la violencia política de género.
- Elaborar un procedimiento ágil y expedito, que refuerce las medidas de reparación y que abra la posibilidad de que las infracciones por violencia política sean juzgadas sin que agraven la discriminación y acrecienten la impunidad.



Párrafos 11, 12, 13 y 14 de la lista de cuestiones y preguntas previas

Violencia sexual en el ámbito educativo

Características

En julio de 2017, a partir de la conmoción social originada por el conocimiento público de dos casos: a) ‘El Principito’, en el que un niño de 5 años había sido sometido a diversas formas de abuso sexual por su profesor de natación en el colegio Binacional La Condamine; y, b) El caso “AAMPETRA”, en el que pese a la sentencia de primera instancia obtenida a favor de una víctima, la acción de la justicia se mostró limitada, insuficiente e inoportuna frente al abuso sexual sistemático a 43 niños y niñas por parte de un docente en la Academia Aeronáutica Mayor Pedro Traversari (AAMPETRA). Como consecuencia se creó la Comisión Especializada Ocasional “AAMPETRA” en la Asamblea Nacional a fin de investigar la actuación de las autoridades administrativas y judiciales, a nivel nacional, en los casos en los que el derecho a la integridad sexual de NNA ha sido conculcado en el ámbito educativo (Comisión especializada AAMPETRA, 2018).

Es importante aclarar que en casos contra la integridad sexual de NNA, cometidos en el sistema educativo y denunciados a la Comisión

AAMPETRA, hubo polivictimización, llegando a ser un patrón común. Una lectura adecuada del carácter estructural, organizado, sistémico, pluriofensivo y agravado de estos hechos hubiese generado tanto acciones preventivas como investigaciones fiscales especializadas para un acceso a una justicia real y efectiva; además del desmontaje eficaz de redes de pornografía infantil o de explotación sexual articuladas a escuelas o colegios.

Un caso que ejemplifica la insuficiente atención por parte del Estado al problema agravado de la violencia sexual, específicamente en el ámbito educativo, es la violación y posterior muerte de la adolescente Carolina. A. (quien tenía 15 años al momento de los hechos). Ella fue captada a las afueras de su colegio, en la ciudad de Quito, por un grupo de adultos jóvenes quienes, a través de diversos medios y acciones prohibidas, buscaban someter a adolescentes mujeres entre 13 a 16 años a explotación sexual y pornografía infantil. El adulto mayor estadounidense de 65 años, Royce Ph. alias ‘El Abuelo’ fue parte de esta organización criminal (Fiscalía General del Estado, 2020). La información de los medios de comunicación refleja la compleja e imbricada organización criminal puesta en operación para la explotación de adolescentes en Quito. Según consta en el pie de página de una de las fotografías del reportaje de Mil Hojas del 16 de abril de 2019: “el abuelo resultó ser un hombre cercano e influyente en la Policía Nacional” (Redacción MilHojas, 2019).

¹⁷ Colaboraron en esta sección: Sybel Martínez (Rescate Escolar), Ariadna Reyes y Rocío Rosero Garcés (Dignidad+Derechos).

Carolina. A. no fue la única adolescente víctima de esta red, y aunque ‘El Abuelo’ fue, en efecto, sentenciado a 25 años y 4 meses de reclusión mayor especial en un centro de privación de la libertad, la resolución judicial no consideró la muerte de Carolina, sino que se fundamentó en los delitos de trata y explotación sexual. Esta sentencia estaría demostrando la tendencia de la administración de justicia a omitir el enfoque de género y, por tanto, la centralidad de las víctimas. Se presume que las adolescentes aún siguen siendo captadas a las afueras de los colegios. El accionar del Estado tanto en el deber de prevenir, de proteger, de investigar especializadamente y de sancionar conforme al daño causado a las víctimas, es limitado. Ni las instancias de prevención y protección lideradas por el Ministerio de Educación, ni los órganos de justicia obran con la debida diligencia que estos casos ameritan.

Delitos cometidos y detectados en el ámbito educativo

Entre las cifras que fueron expuestas a la Comisión Ocasional AAMPETRA, constan 919 casos reportados por el exministro Fander Falconí, en base a las denuncias de delitos sexuales conocidas por las Coordinaciones Zonales del Ministerio de Educación, entre los años 2014-2017.

La Comisión Ocasional AAMPETRA emitió su informe en marzo 2018, en el que se determinó responsabilidades políticas de dos Ministros de Educación de la administración de Rafael Correa por la falta de actuaciones oportunas, eficaces y con centralidad en los derechos de los NNA a su

integridad sexual y acceso a la justicia, así como a la prevención y erradicación de la violencia sexual perpetrada en el ámbito educativo durante los años 2013 al 2017 (Comisión especializada AAMPETRA, 2018). El informe también emitió sendas recomendaciones al Estado ecuatoriano, especialmente a las funciones ejecutiva y judicial. Pese a que el Informe identifica responsabilidades de los ministros a cargo de la Cartera de Estado de Educación, en el periodo investigado, no se tiene conocimiento a la fecha de sanciones ejecutoriadas.

El año 2017 marcó un hito importante para Ecuador en cuanto a la visibilidad pública de la violencia sexual contra NNA. A través de las denuncias penales, quedaron en evidencia las debilidades que presentan los procesos de prevención y erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo; protección, atención y reparación integral a las víctimas; así como de garantías de debida diligencia reforzada al momento de presentar denuncias y entrar en contacto con el sistema de justicia.

Cometidos los hechos que vulneran los derechos de NNA, no se verifican cambios sustantivos centrados en su derecho a la no revictimización, al no constreñimiento y a una actuación regida por su interés superior y prioridad absoluta. Una vez activado el sistema penal, el sistema actúa con centralidad en la prueba (incluso sometiendo a las víctimas antes de la apertura de una investigación previa a pruebas periciales), desplazando la centralidad de los derechos de NNA y su capacidad de resiliencia a los intereses específicos del expediente.



Es importante aclarar que Ecuador no cuenta con un registro de acceso público a información desagregada por grupo de edad, sexo, región y población, en cuanto se refiere a delitos sexuales perpetrados hacia NNA (Comité de los derechos del niño, 2017). De esta manera, la estructuración, análisis y publicidad de información acerca de los casos de violencia sexual contra NNA, ha quedado en manos prácticamente de organizaciones de sociedad civil (Observatorio social del Ecuador, 2018).

Pese a las obligaciones de la función judicial y función ejecutiva, en cuanto al deber de generar datos sobre violencia contra la mujer en sus diversas expresiones y contextos, aún existen limitaciones en la aplicación de los estándares internacionales en materia de sistemas de registro e información. En concordancia

con las recomendaciones del Comité de la CEDAW, estos sistemas deben asegurar una desagregación por sexo, edad y procedencia de las víctimas, además de la sistematicidad y publicidad de dicha información. En el contexto de la pandemia, el acceso público a datos de estas características implicó la articulación de esfuerzos desde y con la sociedad civil.

Entre el periodo comprendido entre enero de 2015 y junio de 2020, la Fiscalía refiere 2.325 noticias de delitos sexuales en el ámbito educativo. Las provincias con mayor prevalencia son Guayas con 671 casos y Pichincha con 493 casos, siendo los delitos más comunes el abuso sexual en un 49,8%, acoso sexual en un 36,6% y violación en un 11,9%. Estos datos no están disponibles al público y no se encuentran desagregados por edad, sexo y pertenencia a pueblos y nacionalidades.

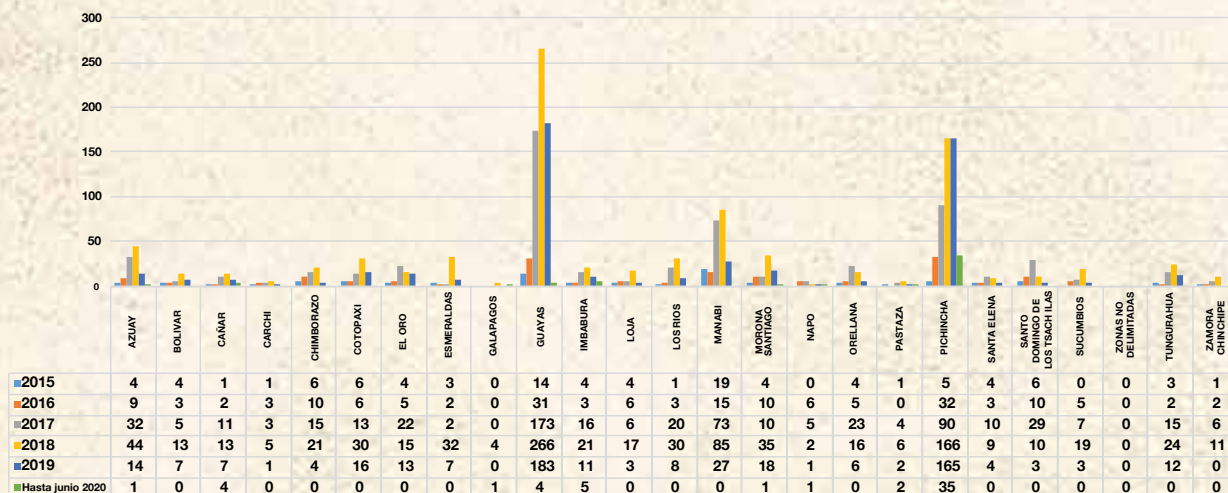


Gráfico 3: Noticias de delitos sexuales en el espacio educativo. 2015-junio 2020

Cuadro Grupo rescate Escolar. Fuente: Fiscalía General del Estado.

Por su parte el Ministerio de Educación, entidad que tampoco mantiene un registro público de datos desglosados conforme los estándares mínimos (sexo, edad, procedencia, autodeterminación a un pueblo o nacionalidad), refiere haber registrado desde el año 2014 hasta la presente fecha, 10.376 casos de abuso sexual, de los cuales 3.593 han sido cometidos en los espacios educativos:

El retardo en la justicia y las múltiples trabas que las víctimas deben superar para alcanzar etapas procesales decisivas favorece la impunidad e incluso la fuga de agresores. En Ecuador no se puede juzgar en ausencia salvo quien cometiere delitos contra la administración pública, conforme consta en la Constitución de la República.

Las víctimas de la violencia sexual en el ámbito educativo, así como los patrones que pueden generar alertas tempranas aún son desconocidos, impidiendo así que se obre en la salvaguarda de los derechos de NNA bajo estrategias y

mecanismos de prevención eficientes como de atención y reparación integral.

Es evidente que, a la desprotección administrativa y judicial, se suma a la falta de datos oficiales desagregados, la nula articulación interinstitucional, la ausencia de mecanismos de prevención, la falta de activación de rutas y protocolos y las lealtades gremiales que socaparan a los agresores. Todo ello junto con la inacción y negligencia de autoridades educativas nacionales, locales y distritales, a quienes la memoria y el olvido social les relevó de responsabilidad; la ausencia de políticas integrales de protección de la violencia sexual con perspectiva de género; los llamados pactos de silencio que, a más de encubrir estos crímenes, evitaron que perpetradores sean sancionados; y, la falta de supervisión, monitoreo y control de las instituciones educativas que actuaron y siguen actuando como pésimos agentes de protección, anteponiendo su prestigio por sobre el padecimiento de las víctimas y sus familias.

Datos	Descripción	
10616	Denuncias reportadas a través del sistema educativo nacional (2014-2020)	
7023	Denuncias reportadas en el sistema educativo relacionadas con violencia sexual cuyos sospechosos son personas de FUERA DEL SISTEMA EDUCATIVO (2014-2020)	
3.593	Denuncias receptadas en el sistema educativo relacionadas con violencia sexual cuyos sospechosos son personas DEL SISTEMA EDUCATIVO (2014-2020)	
	2092	Denuncias reportadas en el sistema educativo relacionadas con docentes y autoridades educativas (2014-2020)
	165	Denuncias reportadas en el sistema educativo relacionadas con personal administrativo o de servicios (2014-2020)
	1336	Denuncias reportadas en el sistema educativo relacionadas con estudiantes (2014-2020)

Cuadro 2: Casos de abuso sexual detectados en el sistema educativo

Fuente: REDEVI. Corte 31 de 2020.

Ecuador en noviembre de 2019 realizó la Segunda Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU), la cual tuvo como población meta a mujeres de 15 años en adelante. A través de la misma se conoció que 19 de cada 100 mujeres habían experimentado algún tipo de violencia en el ámbito educativo: el 7% fue víctima de violencia sexual y en un 96,6% no denunció el hecho (INEC, 2019c). Este último dato es muy importante pues evidencia que la violencia sexual en contra de las mujeres en sus espacios educativos es una grave problemática recurrente.

El caso de Paola Guzmán Albarracín así lo confirma. Han pasado 18 años desde que la adolescente se suicidó, víctima de múltiples formas de violencia contra la mujer por razones de género, además de una grave violencia sexual perpetrada por el vicerrector del colegio donde estudiaba.¹⁸

La ausencia de una evaluación de fondo sobre el destino de la inversión pública en materia de prevención, erradicación de la violencia sexual en el ámbito educativo; protección, atención y reparación integral a las víctimas; e, investigación y sanción a los agresores, facilita que presupuestos que, en principio deberían estar encaminados a la defensa de los derechos humanos de NNA, sean priorizados para otras tareas del Estado que incluso pueden duplicar funciones y atribuciones.

¹⁸ El detalle de las obligaciones establecidas en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por el caso se encuentra en la sección de Educación del presente Informe.

Otras formas de violencia

El abuso sexual en espacios educativos no es la única forma de violencia que enfrentan NNA. En Ecuador, 3 de cada 5 estudiantes han sido víctimas de actos violentos en la escuela, cifra que corresponde, aproximadamente, a 1 404.000 NNA en Ecuador (Sentimos Diverso, 2017). El 23% de estudiantes entre 11 y 18 años han sufrido acoso. La Encuesta de Niñez y Adolescencia en el Marco de la Intergeneracionalidad del año 2016, revela también que el personal docente golpea al 10% de estudiantes entre 5 y 11 años, mientras que el 26% de adolescentes entre 12 y 17 años recibe disminuciones en sus notas como castigo por parte de sus docentes.

Respecto a actos violentos relacionados a las tecnologías de comunicación 2.0 (ciberacoso entre otros), el 10% de estudiantes entre 11 y 18 años refirió haber sido víctima de esta forma de acoso.

El Ecuador carece de datos respecto a violencia sexual digital (*sexting*, *grooming*, *sextorsión*, etc.) que, al igual que la violencia de género, termina por afectar mayormente a las mujeres, en especial a adolescentes y adultas jóvenes.

Con relación al suicidio, las adolescentes mujeres víctimas de acoso escolar han considerado suicidarse como consecuencia de la difusión de rumores o secretos, en mayor proporción que sus pares varones. El 20% del total de víctimas de acoso escolar que pensaron en quitarse la vida tenían entre 11 y 14 años, en 2015 (Ministerio de Educación & UNICEF, 2018).



Incumplimiento de recomendaciones internacionales de los órganos oficiales de los tratados de derechos humanos

El Comité de Derechos del Niño en las observaciones realizadas al Ecuador, en su quinto y sexto informe, destacó su preocupación por la prevalencia de la violencia de género, en particular la violencia sexual el acoso y el abuso que se ejerce contra las niñas en todos los ámbitos, además del alto nivel de impunidad en los casos de violencia sexual (Comité de los derechos del niño, 2017). Recomendó al Estado ecuatoriano adoptar sin demora una estrategia nacional para eliminar estos flagelos y fue puntual en requerir que se introduzcan procesos de selección y verificación de antecedentes para todos los profesionales y todo personal que trabaje con niños, tanto en escuelas públicas como privadas (Comité de los derechos del niño, 2017).

También requirió al Estado ecuatoriano acelerar los procesos judiciales de los presuntos autores de violencia sexual en contra de niñas, agilizando investigaciones de oficio en lo concerniente a la violencia sexual en espacios educativos, recopilando datos desglosados por edad, ubicación geográfica, nacionalidad y/o condición étnica. Adoptando, a su vez, normas claras que garanticen reparación y compensación a las niñas víctimas de violencia y abuso sexual, incluyendo reparación psicológica y consejería, además de otras reparaciones, compensaciones y garantías de no repetición (Comité de los derechos del niño, 2017).

Las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño al Ecuador han sido cumplidas parcialmente en unos casos e incumplidas en otros, a saber:

Con fecha 27 de noviembre de 2018, el Pleno del Consejo de la Judicatura (CJ) expidió la Resolución 110A-2018 para “Declarar como máxima prioridad el tratamiento pre procesal y procesal por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes” (Resolución 110A-2018, 2018).

La resolución, entre otros aspectos, dispone la actualización de mallas de formación en derechos de NNA, así como planes de capacitación continua dirigidos a juezas y jueces, fiscales, defensoras y defensores públicos y demás servidoras y servidores judiciales. También prevé la modificación del Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE), a fin de obtener datos estadísticos desagregados por: sexo, edad, territorio, etapas procesales, e información sobre la persona agresora. Finalmente, dispone la creación de una Mesa Técnica Especializada, a favor de la justicia de NNA, en la que participarán organizaciones de la sociedad civil para vigilar y acompañar casos de violencia sexual.

No se evidencia el cumplimiento de estas disposiciones en la comprensión integral de los fenómenos estructurales, sistémicos y agravados de la violencia sexual contra NNA desde el enfoque de género.

El Ministerio de Educación, la FGE y el CJ mantienen desde 2012 un convenio tripartito a efectos de prevenir y atender la violencia sexual en el sistema educativo. En 2017, el Ministerio de Educación decidió incluir en el convenio al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, entidad encargada de velar por la reparación integral de las víctimas de vulneraciones de derechos. En enero de 2019 fue cerrada esta cartera de Estado por decisión presidencial y, en su lugar, se creó la Secretaría de Derechos Humanos. Esta coordinación interinstitucional, que aún se mantiene, no fue ni ha sido capaz de estructurar mecanismos eficaces de articulación, ni ha podido identificar hechos de violencia sexual en el sistema educativo. Las cifras difieren de una institución a otra, lo que evidencia su falta de coordinación, inmediatez y debida diligencia en cuanto a la derivación de estos casos se refiere, pese a la existencia de rutas y protocolos de actuación.

El Ministerio de Educación en 2017 por orden presidencial instaló dos mesas de trabajo denominadas “Espacios libres de violencia” creando cuatro submesas a efectos de levantar datos, prevenir y atender los casos de abuso sexual cometidos en el sistema educativo y sugerir cambios normativos. Las mesas y submesas no se han reunido desde hace dos años.

En 2017 el Ministerio de Educación lanzó el Plan Nacional de Convivencia Armónica y Cultura de Paz a efectos de reducir los índices de violencia en sus diferentes tipos y modalidades que se suscitan o se conocen en el sistema

educativo nacional (Ministerio de Educación, 2017). El plan y sus guías metodológicas no están siendo implementadas.

Con relación a la prevención del embarazo en niñas y adolescentes, el Ministerio de Educación es parte de la Política Intersectorial para la Prevención de Embarazos en Niñas y Adolescentes (PIPENA), firmada en 2018 con proyectos de inversión sectorial en los Ministerios de Salud Pública, Educación e Inclusión Económica y Social; mismos que contaron con financiamiento del presupuesto general del Estado. A través de esta política se generaron dos iniciativas: 1) la contratación para la guía de prevención de embarazos en niñas y niños, que inició en 2018 y fue entregada en 2019, y, 2) la elaboración de oportunidades curriculares para educación integral de la sexualidad con énfasis en prevención de violencia y embarazo, desarrollada en alianza con UNESCO y UNFPA. Este documento aún no ha sido puesto a consideración de las comunidades educativas.

Lamentablemente, la prevención de embarazos en niñas y adolescentes no tiene presupuesto asignado de forma específica en el Ministerio Educación, y si bien se comenzaron a trabajar ciertas acciones relacionadas con su prevención desde los departamentos de consejería estudiantil (DECE), ha habido muy pocos avances.

Otra falencia tiene que ver con la falta de educación en salud sexual y reproductiva en el currículo educativo, junto al ocultamiento de temas relacionados a las diversidades

sexogénicas, frecuentemente por gestión de grupos “profamilia” (López Marina, 2020). La población diversa se encuentra totalmente invisibilizada, transgrediendo así estándares internacionales e incluso sentencias emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador (*Sentencia No. 003-18-PJO-CC*, 2018). Los NNA LGBTIQ+ sufren discriminación y violencia en el ámbito educativo. En 2018, el Ministerio de Educación en coordinación con el CNIG publicó la “Guía de orientaciones técnicas para prevenir y combatir la discriminación por diversidad sexual e identidad de género en el sistema educativo nacional”. Este documento no ha sido puesto a consideración de las comunidades educativas y, por lo tanto, no está siendo implementado.

En lo referente a la reparación integral de los NNA víctimas de violencia sexual en el ámbito educativo, los Servicios Especializados de Protección Integral (SPI), que forman parte de la SDH, en 2018, iniciaron un proceso de georreferenciación a más de 3000 casos de abuso sexual cometidos en el sistema educativo, incorporando dentro de sus matrices estadísticas de atención, variables con relación al embarazo de niñas y adolescentes con el fin de activar mecanismos pertinentes para sancionar y prevenir casos de violencia sexual.

Si bien los SPI ampliaron la interdisciplina del servicio al incorporar profesionales en derecho para brindar atención legal a las víctimas, estos servicios se encuentran desmantelados por la política de reducción del Estado y por falta de presupuesto. La articulación interinstitucional entre el Ministerio de Educación (MINEDUC) y

la SDH que buscaba la atención terapéutica a los NNA víctimas de violencia sexual ha dejado de existir, puesto que el MINEDUC lo liquidó en marzo 2019; por lo tanto, el Estado ha dejado de proveer un servicio esencial para las víctimas de violencia sexual, que contribuiría a reparar sus proyectos de vida.

Recomendaciones

A la Asamblea Nacional: Comisión Ocasional para la Reforma del CONA y Grupo Parlamentario por los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes:

- Incluir en la reforma del Código de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes la transversalidad de género e interseccionalidad, conforme los estándares internacionales de derechos humanos; desarrollando con suficiencia políticas públicas de prevención, investigación, sanción y reparación de las violencias de las que hubieren sido víctimas, así como de protección de sus derechos sexuales y reproductivos.

A la Secretaría de Derechos Humanos y los Consejos de Igualdad de Género e Intergeneracional:

- Realizar un diagnóstico especializado, bajo los estándares internacionales, en materia de manejo del dato y la información estadística, sobre la situación de los derechos de NNA, con especial atención a las expresiones, formas,



- mecanismos, patrones, modos y ámbitos en los que se produce la violencia sexual.
- Diseñar un sistema de medición, monitoreo y evaluación que permita un eficaz y transparente cumplimiento de las obligaciones internacionales y de la política pública nacional, identificando a tiempo problemas como: la violencia sexual en los espacios educativos, la trata de NNA, el suicidio por razones de violencia de género, entre otros.

Al Ministerio de Educación:

- Incrementar el número de personal de los Departamentos de Consejería Estudiantil de (DECE) en cada una de las instituciones educativas del país.
- Establecer planes de capacitación y cursos de formación profesional continua para autoridades, docentes y personal DECE en materia de derechos de la niñez; en identificación de NNA víctimas de violencia, abuso, negligencia; en gestión y remisión de casos, entre otros.
- Garantizar que los procesos de selección y contratación del personal que conforma el Magisterio Nacional sean idóneos, de suerte que se reduzca el riesgo de violencia sexual y otras formas de violencias en el ámbito educativo.
- Asegurar que las guías, rutas y protocolos de actuación de la violencia, en el sistema educativo, garanticen calidad, oportunidad e idoneidad y obligatoriedad en su aplicación.

- Cumplir con las recomendaciones emitidas por la Comisión Ocasional AAMPETRA.
- Cumplir con las obligaciones contraídas a nivel internacional para enfrentar la vulneración de los derechos humanos de los NNA.
- Cumplir la sentencia emitida por la Corte Constitucional sobre derechos sexuales y reproductivos de adolescentes (*Sentencia No. 003-18-PJO-CC*, 2018).

Al Ministerio de Economía y Finanzas:

- Asignar recursos suficientes a las instituciones del Estado con responsabilidades y atribuciones en la protección integral de los derechos de NNA, con especial atención al Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral, Ministerio de Educación, SDH y Ministerio de Salud Pública. Asimismo, asignar recursos a la FGE y Consejo de la Judicatura para que la omisión parcial de no contar con fiscalías y administración de justicia especializada, sea superada en un tiempo no mayor a seis meses.
- Asignar presupuesto suficiente a los Ministerios de Educación y Salud Pública para poner en marcha la política intersectorial para la prevención de embarazos en niñas y adolescentes (PIPENA).

A la Fiscalía General del Estado y al Consejo de la Judicatura:

- Dar cumplimiento a la Resolución 110A-2018 para declarar máxima prioridad



el tratamiento pre procesal y procesal por delitos contra la integridad sexual y reproductiva cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes.

- Investigar casos de pornografía infantil y trata con fines de explotación sexual en el sistema educativo.
- Garantizar, a través de la Comisión Nacional Mixta de Acceso a Justicia, que las personas operadoras de justicia de la Función Judicial se rijan por los estándares de debida diligencia reforzada, y se sancione a cualquier persona que niegue el acceso a la justicia o someta a NNA a revictimización o dilación de investigación preprocesal penal como medida de presión para la obtención de pericias.
- Establecer normas administrativas y disciplinarias y procedimientos especiales y expeditos de control en las instituciones educativas, eliminando factores que impiden el acceso a la justicia para las víctimas de violencias, especialmente de carácter sexual, y se erradiquen prácticas de impunidad sostenidas en espíritu de cuerpo o presión política.

Caso Paola Guzmán Albarracín

Antecedentes

El 07 de febrero de 2019 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sometió a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el caso Guzmán Albarracín y otras contra

Ecuador, sobre la presunta violencia sexual sufrida por Paola Guzmán Albarracín (P.G.A.) en el ámbito escolar entre los 14 y 16 años, y su suicidio, el 12 de diciembre de 2002, como consecuencia de la violación sistemática de sus derechos.

El caso fue admitido por la CIDH (No. 76/08) el 17 de octubre de 2008. Entre 2009 y 2014 se desarrolló una fase de solución amistosa entre el Estado y las peticionarias. El 23 de diciembre de 2013, la parte peticionaria informó su decisión irrevocable de retirarse del proceso de solución amistosa; la CIDH informó a las partes sobre el inicio del examen de fondo. El 5 de octubre de 2018, la CIDH aprobó el Informe de Fondo No. 110/18 que contiene conclusiones y recomendaciones al Estado, en el que consta, en sus acápites conclusivos lo siguiente:

155. En virtud de todas las consideraciones vertidas en esta sección, la Comisión concluye que el Estado ecuatoriano es responsable por la violación de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la honra y la dignidad, al derecho a la especial protección del Estado en su condición de niña, a la igualdad y no discriminación, a la educación, a la salud y a vivir libre de violencia, establecidos en los artículos 4.1, 5.1, 11, 19, 24 y 26 de la Convención Americana en relación con las obligaciones tanto de respeto como de garantía establecidas en el artículo 1.1 del

mismo instrumento; en el artículo 13 del Protocolo de San Salvador y en los artículos 7 a) y 7 b) de la Convención de Belém do Pará, todos en perjuicio de Paola del Rosario Guzmán Albarracín.

186. Con base en las determinaciones de hecho y de derecho, la Comisión concluye que el Estado de Ecuador es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos 4.1, 5.1, 11, 19, 24 y 26 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones de respeto y garantía establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, así como por violación del artículo 13 del “Protocolo de San Salvador”, en perjuicio de Paola del Rosario Guzmán Albarracín. Asimismo, la Comisión concluye que el Estado es responsable por la violación de los artículos 5, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los familiares de Paola. Asimismo, la Comisión concluye que el Estado es responsable por la violación del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará (CIDH, 2018, p. 41).

Entre las recomendaciones del Informe de Fondo constan:

- Reparar integralmente las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe tanto en el aspecto material como moral. El Estado deberá adoptar las medidas de compensación económica y satisfacción.

- Brindar de forma gratuita e inmediata, el tratamiento médico psicológico, psicosocial o psiquiátrico, según corresponda, a los familiares de Paola del Rosario Guzmán Albarracín, de ser su voluntad y de manera concertada.

- Llevar a cabo con la debida diligencia y en un plazo razonable, las investigaciones y procesos penales correspondientes, con el fin de individualizar, identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables. (...)

- Disponer las medidas administrativas, disciplinarias o penales correspondientes frente a las acciones u omisiones de los funcionarios estatales que contribuyeron a la denegación de justicia e impunidad en la que se encuentran los hechos del caso.

- Adoptar medidas de no repetición (...) (CIDH, 2018).

El Estado ecuatoriano frente a los hechos, el caso, y la sentencia

Desde el punto de vista de la Coalición Nacional de Mujeres, el caso P.G.A. constituye desde el momento de los hechos, un caso paradigmático que muestra la resistencia del Estado ecuatoriano a tomar conciencia de fondo respecto de sus deberes de proteger, asistir y garantizar el acceso a justicia de las niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el ámbito educativo.

El caso también muestra la relación entre las estructuras de dominación, el ejercicio abusivo del poder y las jerarquías patriarcales en la violencia sexual sistemática que se ejerce contra las niñas y adolescentes. El caso de P.G.A. ocurrió en una institución educativa que omitió su deber de protegerla, tuvo como sujetos activos del delito a una autoridad educativa y al médico institucional; transcurrió en medio de la omisión de sus derechos y la inacción institucional y en la ausencia del deber del Estado de protegerla y asistirle de conformidad con su edad y su especial situación de vulnerabilidad.

El hecho de que existiendo conclusiones y recomendaciones en el Informe de Fondo 100/18 hacia el Estado ecuatoriano, estas no se hayan ejecutado conforme las expectativas de la peticionaria, nuevamente pone en evidencia la resistencia del Estado a asumir que existen serias debilidades en sus deberes de protección integral a niñas y adolescentes.

Esta debilidad para garantizar el acceso a justicia se evidencia en la decisión de las y los fiscales de solicitar el archivo de las investigaciones criminales sobre delitos sexuales en el ámbito educativo. De esta manera, las normas, procedimientos y prácticas de los operadores judiciales hacen que persista la discriminación, la revictimización (incluso en el ámbito pericial) y la ausencia de prácticas protectoras de los derechos de las niñas y adolescentes cuando son víctimas de violencia sexual de cualquier tipo y en cualquier ámbito, al tiempo que se sigue concentrando la carga de la prueba en el testimonio y/o participación de la persona sobreviviente. El Estado tampoco cuenta con suficientes servicios de apoyo psicológico y el acceso a justicia aún es lejano, por tanto, el derecho a la reparación integral es negado sistemáticamente a las víctimas.

Resulta evidente la incomprensión del Estado sobre el deber de proteger la vida de las niñas y adolescentes, el cual implica tomar medidas especiales de protección en situaciones de vulnerabilidad, puesto que corren un riesgo particular por “patrones de violencia preexistentes” (CIDH, 2018, p. 52), como aquellas que sufren violencia de género. El Estado no cuenta con un estudio riguroso sobre el suicidio y su relación con las violencias específicas que viven las adolescentes y niñas, pese a la alerta de su incremento.

La Sentencia del caso P.G.A. subraya que se trata de una violencia sexual que tuvo lugar mediante el aprovechamiento de una relación de poder por parte del funcionario estatal y de una situación de vulnerabilidad en que se encontraba

la víctima, y lesionó el derecho de Paola, como mujer adolescente, a vivir una vida libre de violencia, así como su derecho a la educación:

- Inserta en una situación estructural, resultó discriminatoria en forma interseccional, “viéndose la adolescente afectada por su género y edad. Resultó, asimismo, tolerada por autoridades estatales. Además, el Estado no había adoptado medidas adecuadas para abordar actos de violencia sexual en el ámbito educativo y no proveyó educación sobre derechos sexuales y reproductivos a la adolescente, lo que potenció su situación de vulnerabilidad” (CIDH, 2018, p. 47).
- Generó un grave sufrimiento a la adolescente haciendo explícita la relación entre el suicidio y la violencia sexual sufrida.
- Fue tolerada por parte de la institución educativa a la que asistía.
- La conducta estatal no resultó diligente respecto del derecho de P.G.A. de ser asistida en un centro de salud especializado omitiendo su deber de cuidado pese a conocer los riesgos que su vida sufría.

Recomendaciones

A la Secretaría de Derechos Humanos e instituciones del Frente Social:

- Incluir como prioridad del Estado, en el marco de la Comisión Nacional Mixta de

Acceso a Justicia, el cumplimiento de la Sentencia del Caso Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador emitida el 24 de junio de 2020 (Fondo, Reparaciones y Costas), y realizar rendición de cuentas pública sobre los avances de esta.

- Organizar y gestionar un registro que permita el seguimiento nominal de niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el ámbito educativo, al menos desde el año 2014.
- Realizar una campaña de fondo con las instituciones implicadas en la dotación de servicios especializados para el acompañamiento psicológico de niñas y adolescentes víctimas de violencia con total apego a sus derechos (incluyendo la confidencialidad y el carácter laico de estos servicios) para que todas conozcan dónde acudir y encuentren respuestas a su dolorosa situación.
- Publicar el grado de cumplimiento de las recomendaciones del Informe de la Comisión Especializada Ocasional AAMPETRA y transparentar las rutas críticas para su cabal cumplimiento.
- Establecer, junto con la Comisión Nacional Mixta de Acceso a Justicia y las organizaciones de víctimas, la hoja de ruta para el cumplimiento de la sentencia del caso AAMPETRA.
- Hacer pública la política de reparación integral de las víctimas de delitos sexuales en el Ecuador y su aplicación.
- Transparentar la ruta crítica que hace impracticable algunos o todos los componentes de las reparaciones integrales.



A la Fiscalía General del Estado y al Consejo de la Judicatura:

- Emitir y difundir la normativa administrativa y pericial que garantice que ningún NNA o mujer víctima de violencia de género traducida en delitos sexuales contra su integridad física o psicológica, formas de explotación, trata de personas, discriminación u odio, sea sometida a pericias revictimizantes.
- Informar sobre los avances para la constitución de un cuerpo pericial técnico-científico, especializado, civil y autónomo, responsable de las investigaciones en el ámbito forense (psicología, trabajo social, medicina legal y otros) de delitos sexuales y de violencia de género contra NNA y mujeres conforme la recomendación del Alto Comisionado a México (2016).
- Informar sobre los resultados de la puesta en práctica del Protocolo de Entrevista Única Forense.
- Hacer pública la normativa administrativa que garantiza la apertura inmediata de investigaciones fiscales cuando NNA y mujeres son víctimas de delitos sexuales, de modo que se constate el abandono de la práctica de sometimiento a pericias como prerequisite de acceso a justicia.
- Transparentar los datos de los últimos cinco años relacionados con:
 - a) Denuncias de niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos sexuales.
 - b) Denuncias por año vs. investigaciones previas abiertas.

- c) Cifra total de víctimas asistidas integralmente.
- d) Pericias forenses realizadas, incluyendo entrevistas únicas forenses; sexo de las y los peritos e instituciones a las que pertenecen.
- e) Investigaciones previas vs. anticipos probatorios solicitados (testimonio anticipado).
- f) Número de ingresos al Sistema de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Otros Participantes del Proceso Penal.
- g) Fase preprocesal o procesal penal del 100% de noticias del delito.
- h) Número de jueces y juezas penales especializados en derechos humanos de niñas, niños y adolescentes víctimas.
- i) Información sobre los procesos penales seguidos en contra de agresores sexuales en el ámbito educativo y la solución procesal.
- j) Número de fiscales especializados y destacados para las investigaciones de delitos sexuales contra niñas, niños y adolescentes.

A los Ministerios del Frente Social y a los Consejos Nacionales de Igualdad de Género e Intergeneracional:

- Priorizar en la agenda social y en las agendas de igualdad, las políticas de protección integral de derechos de NNA relativas a la prevención y erradicación

del embarazo en niñas y adolescentes, prácticas nocivas y otras violencias.

- Garantizar el financiamiento de la Política intersectorial de prevención y erradicación del embarazo en niñas y adolescentes.
- Diseñar y poner en marcha el Plan Nacional de Prevención del Suicidio.

Al Ministerio de Educación:

- Implementar el *Programa de Educación integral para la sexualidad, los derechos humanos y la igualdad de género*, el cual reconoce la centralidad del afecto, el cuidado y la protección como derechos desde la primera infancia, promueve el respeto de la autonomía progresiva de niñas, niños, adolescentes y jóvenes sobre su sexualidad y enfatiza la prevención y erradicación de prácticas nocivas y violencias.
- Implementar de manera urgente el *Plan Estratégico de Convivencia Armónica* en todos los planteles educativos del país.
- Incrementar el número de Departamentos de Consejería Estudiantil (DECES),

anualmente, hasta el logro de una cobertura universal.

- Hacer público el proyecto de inversión para la prevención y erradicación de la violencia en el ámbito educativo y sus resultados.
- Garantizar la publicación de información estadística de REDEVI.

Al Ministerio de Salud Pública:

- Priorizar el financiamiento anual de la Política de Prevención y Erradicación del Embarazo en Niñas y Adolescentes;
- Presentar los resultados del seguimiento nominal, y el acceso a justicia de las niñas y adolescentes identificadas en frontera norte;
- Formular, con la participación de adolescentes, el Plan Nacional de Prevención del Suicidio, incluyendo los factores de vulnerabilidad y riesgo.
- Fortalecer, en articulación con el Ministerio de Educación, los servicios de información sobre derechos y salud sexual y salud reproductiva.



EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES¹⁹

Párrafo 17 de la lista de cuestiones y preguntas previas

Acceso de las mujeres al crédito y al emprendimiento

Algunos indicadores de inclusión financiera muestran la persistencia de brechas de acceso al crédito: el 51% de las mujeres tienen una cuenta bancaria, frente al 58 % de hombres. El 15 % de los hombres logra ahorrar, frente a un 9% de mujeres. También en el acceso a crédito hay diferencias: el 24 % de varones y 18 % de las mujeres obtienen créditos (El Universo, 2020b).

Las organizaciones de la sociedad civil que apoyan los procesos de autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia señalan que los programas de crédito de BanEcuador, Banco Central, Banco del Pacífico, o los de créditos solidarios, no incluyen programas de acompañamiento o asistencia técnica a los emprendimientos de las mujeres.

En cuanto a los requisitos de acceso, revisten complejidad y no guardan correspondencia con la situación de las mujeres, aunque algunas entidades privadas no exigen firma del cónyuge

19 Colaboraron en la presente sección: Diocelinda Iza y Clara Merino, (Movimiento de Mujeres de Sectores Populares Luna Creciente); Marcela Arellano (CEOSL); Lenny Quiroz (Unión de Mujeres Trabajadoras del Hogar y Afines); Verónica Montúfar (Internacional de Servicios Públicos, ISP); Isabel Vargas (Unión Nacional de Educadores del Ecuador); Aylinn Torres (investigadora de FLACSO); Sandra López (GAMMA y Cabildo por las Mujeres de Cuenca), y Rocío Rosero Garcés (Dignidad+Derechos y Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador).

para un producto en el que 72% de usuarias son mujeres (El Universo, 2020b).

Los efectos de la crisis económica y las medidas de austeridad para el acceso de las mujeres a servicios sociales

Principales preocupaciones

Antes de 2015, las mujeres ya engrosaban las franjas de pobreza, estaban excluidas de los mercados laborales, realizaban los trabajos de cuidado no remunerado y remunerado, tenían menos representación política, y por supuesto, ya estaban afectados sus derechos sexuales y reproductivos.

La mayor precariedad de las mujeres se manifiesta en el índice de feminización de la pobreza: las brechas en la incidencia de la pobreza entre hombres y mujeres varían desde los 0,9 hasta los 4,7 puntos porcentuales. Las diferencias entre el sector urbano y rural son notorias: entre todos los grupos de mujeres, las indígenas son las más afectadas por la pobreza, siendo más del doble que el promedio nacional, y al menos 3 veces mayor que en las jóvenes urbanas (RIMISP, 2020). Según la Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (INEC, 2019a), se puede corroborar que la incidencia de pobreza por ingresos en mujeres del sector urbano (13,41%), es mayor a la de los hombres (12,39%).



Según la misma fuente, del total de personas empleadas, el 41,5% son mujeres y el 58,5% son hombres. La tasa de empleo Adecuado/Pleno para los hombres es 14,0 puntos porcentuales mayor que en las mujeres; mientras que el empleo no remunerado se concentra en las mujeres: 28,4% para mujeres y 5,5% para hombres.

Del total de hombres que acceden a empleo, el 44,8% perciben ingresos laborales mensuales iguales o superiores al salario mínimo; mientras que apenas el 30,6% de las mujeres que acceden a empleo están en esa situación.

La tasa de desempleo es mayor para las mujeres (4,6%) que para los hombres (3,3%). En el caso de subempleo, del total de personas que se encuentran en esta condición el 62% son hombres y el 38% son mujeres; 19% de los hombres y 16,2% de las mujeres están en el subempleo (INEC, 2019a).

Según información del Sindicato Unión de Trabajadoras del Hogar y Afines, a abril de 2020 se registran 249.590 trabajadoras del hogar, de las cuales 23% tienen contrato; la mayoría trabajan por horas, uno o dos días a la semana; apenas 4 de cada 10 mujeres tienen afiliación a la seguridad social.

Las reformas laborales de los últimos años tienen consecuencias negativas para la vida de las mujeres y efectos agravados para los sectores empobrecidos, rurales, racializados y por supuesto, para las trabajadoras remuneradas del hogar.

Los servicios de cuidados

En Ecuador, el 75% del trabajo de cuidado recae en los hogares, el 14% en el sector público y el 12% en el sector privado (CNIG, 2018). Las mujeres dedican 77:39 horas semanales en promedio al trabajo no remunerado de los cuidados, mientras que los hombres le dedican 59:57 horas (INEC, 2012).

Según información del Movimiento Nacional de Mujeres Luna Creciente, los servicios de cuidado infantil se implementan mediante convenios entre los GADS cantonales y parroquiales y el Ministerio de Inclusión Económica y Social²⁰. En dichos centros, las mujeres reciben apoyo nutricional y de desarrollo psicomotriz. Durante la emergencia por COVID-19, los servicios fueron suspendidos, lo que incrementó de manera excesiva la carga de cuidados de las mujeres.

Las medidas de reducción del Estado también afectaron a los servicios de cuidado. Desde enero de 2020, los parámetros de funcionamiento de los servicios de cuidado del MIES (desarrollo infantil, cuidado para personas adultas mayores y personas con discapacidades) se basan en los datos del Registro Social, al igual que las transferencias económicas, incluido el Bono de Protección Familiar por Emergencia COVID-19. Miles de personas y sus familias han sido excluidas de los programas de cuidado, así como de las transferencias económicas. En la época pospandemia, el déficit de servicios de

²⁰ En Cayambe, hasta marzo 2020 funcionaron 43 centros de desarrollo infantil y un centro de atención para personas adultas mayores, en San Lorenzo 40 centros de desarrollo infantil y un centro de adultos mayores.

cuidado para las personas de los grupos de atención prioritaria se verá incrementado.

La crisis de 2020 en el marco de la pandemia

La crisis pesa en los hombros de las mujeres porque muchas quedan con los hijos, sin salario justo, despidos sin reconocimiento y te quedas en la indefensión.

Lenny Quiroz, UNTHA

La crisis asociada al COVID-19 se conecta con otras preexistentes y es la manifestación de las desigualdades estructurales a nivel nacional, regional y global. Es una crisis que tiene origen en la mercantilización de la vida, la tierra, la naturaleza, los vínculos sociales; y por tanto, es una crisis del cuidado de la vida en todos los niveles.

Cabe señalar que los problemas fiscales que vive el país generaron ajustes en el sector público desde mediados de 2018, lo que significó la reducción de servicios esenciales: salud en general, salud sexual y reproductiva, salud mental, educación, protección integral de sobrevivientes de violencias, servicios de cuidado y políticas de protección social.

El colapso de los precios mundiales del petróleo y los efectos de la pandemia afectan los ingresos fiscales en alrededor de 8 000 millones

de dólares, presionando al Gobierno a un recorte del gasto. La carta de intención con el FMI, firmada en marzo de 2019, contiene el programa de ajuste aplicado durante la pandemia a través de Ley Orgánica de Apoyo Humanitario y la Ley Orgánica para el Ordenamiento de las Finanzas Públicas, que sumadas a las medidas económicas adoptadas por la Función Ejecutiva en mayo de 2020 (Tapia, 2020), mismas que incluyen flexibilización laboral, recorte salarial para el sector público, baja del precio de los combustibles, reducción del tamaño del Estado y reestructuración de la deuda pública.

Las desigualdades de género se agudizaron durante la pandemia

Las mujeres son las principales cuidadoras y, como se ha visto, el trabajo de cuidado se ha incrementado durante la pandemia. En Ecuador, las mujeres son el 60% del personal de la salud, el 81% del personal de enfermería, el 70% del personal educativo en niveles primario y básico, el 85% de trabajadoras remuneradas del cuidado (infantil, de personas adultas mayores y con discapacidades), y 92% de las trabajadoras remuneradas del hogar (The world news, 2020b). Estas cifras indican que las mujeres se encuentran expuestas en la primera línea de los servicios sanitarios, así como en otras áreas. En el caso de las trabajadoras por cuenta propia, se suma la sobrecarga desproporcionada de tareas de cuidado en los hogares.

Las desigualdades de género se acentúan en los hogares de menores ingresos, en los que la demanda de cuidados es mayor, dado

que cuentan con un número más elevado de personas dependientes. Además, se acentúan otras desigualdades, ya que es muy difícil mantener el distanciamiento social cuando las personas infectadas habitan en viviendas que no cuentan con el suficiente espacio físico para proporcionar atención sanitaria y proteger a los grupos de alto riesgo de la exposición al virus, incluyendo a personas adultas mayores o con enfermedades catastróficas.

La flexibilización del mercado de trabajo, con crecientes desregulaciones y alteraciones en los contratos, costumbres y prácticas, facilitan la contratación y el despido de personal. Ejemplo de ello es el paquete de medidas económicas y legislativas adoptadas durante el mes de mayo de 2020, en que “el Gobierno definió que habrá una reducción del 16,6% en el salario mensual. En el caso del magisterio la disminución será del 8,3%. Esto ocurre pese a que, en el sector privado, donde también se ha recortado la jornada, se aplica una reducción del 25% de la remuneración” (El Comercio, 2020b, párr. 8). Se estima que los despidos ocurridos entre abril y mayo en diversas ramas de la producción en el campo y la ciudad, incrementaron en cincuenta mil el número de personas desempleadas (Zapata Mora, 2020).

Así mismo, existe brecha en el acceso a los recursos: en el área urbana, el 67.8% de la población tiene agua segura, mientras que en el área rural es de apenas el 58,7% (INEC, 2019a), lo que significa una sobrecarga de trabajo para las mujeres rurales.

La crisis está limitando aún más los derechos sexuales y reproductivos y, en general, la

pandemia aumenta los riesgos de seguridad para las mujeres dentro y fuera del hogar: 77% de casos de violencia son ejercidos por la pareja (INEC, 2019c).

También se conoce del incremento de la violencia hacia las trabajadoras remuneradas del hogar y las trabajadoras informales. Las trabajadoras domésticas remuneradas han sido despedidas u obligadas a trabajar en condiciones inseguras, mientras alrededor del 50% de las mujeres en Ecuador reciben ingresos a través del trabajo en el sector informal, siendo altamente perjudicadas durante la pandemia, tanto por la suspensión de actividades como por la restricción de la movilidad, a lo que se suma que los sectores que ofrecen servicios a través de plataformas virtuales son mayoritariamente de hombres.

Los grupos de mayor precarización y exposición a la violencia son las trabajadoras sexuales, quienes se han visto también extremadamente vulnerabilizadas durante la crisis. No hay medidas de contención para la exclusión de las personas que viven en situación de calle. Algo similar ocurre con las migrantes que son excluidas de los mercados laborales. Otro grupo en situación de vulnerabilidad es el de las mujeres encarceladas; muchas de ellas se encuentran en prisión por delitos de pobreza.

Las lideresas de organizaciones de mujeres indígenas y campesinas señalan además que la contaminación que provocan las florícolas por el uso intensivo de agroquímicos afectan a la producción de las parcelas familiares y limitan la producción agroecológica y las chacras comunitarias familiares con productos variados.

Durante la pandemia ha sido aún más visible el aporte de las mujeres en la producción de alimentos, la labor de las campesinas en el cultivo y comercialización de productos, que a la final soporta gran parte de la crisis (comunicación personal con Nidia Soliz, Cabildo por las Mujeres de Cuenca, noviembre, 2020).

Los proyectos extractivistas afectan de manera grave la vida de las comunidades y exacerban la violencia contra las mujeres. El veredicto del caso Nankints-Tsuntsuim del Pueblo Shuar del Ecuador presentado al Tribunal Justicia y Defensa de los Derechos de las Mujeres Panamazónicas-Andinas en 2017 constituye una muestra de los impactos de la explotación minera:

desalojo, desplazamiento forzado, militarización y persecución de dirigentes y dirigentas amenaza la sobrevivencia del pueblo; los hombres han tenido que huir y sobrevivir en clandestinidad mientras que las mujeres han quedado solas con sus hijos/as y han sido obligadas a migrar a otras comunidades donde viven situaciones de pobreza extrema y explotación laboral y/o sexual (FOSPA, 2017, párr. 21).

Recomendaciones

El acceso universal a la protección social desempeña un papel fundamental en la reducción de las desigualdades, así como la

erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones. El Estado está llamado a redoblar esfuerzos para hacer efectivas las garantías constitucionales establecidas en los artículos 340 a 342 de la Constitución, que establecen el funcionamiento de sistemas especializados de protección integral de derechos en el marco del sistema nacional de inclusión y equidad social.

Al Ministerio de Inclusión Económica y Social y Ministerio de Economía Finanzas:

- Diseñar e implementar la política nacional de protección social de las personas de todas las edades, garantizando los enfoques de protección integral de derechos humanos, género e interseccionalidad.
- Asegurar que la protección social, los servicios públicos y la infraestructura sostenible contribuyan a la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en los ámbitos público y privado.
- Fortalecer el reconocimiento económico, social y jurídico del trabajo de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado, a través del diseño e implementación del sistema nacional de cuidados, mismo que deberá promover una mayor corresponsabilidad entre hombres y mujeres, a partir de la deconstrucción de roles de género.
- Fortalecer las estrategias de gestión del riesgo de desastres para aumentar la resiliencia de las comunidades y las personas, y ayudarlas a hacer frente a las crisis en el marco del sistema de protección social a largo plazo.



MUJERES RURALES, MUJERES INDÍGENAS, MUJERES AFRODESCENDIENTES Y MUJERES MONTUBIAS ²¹

Párrafos 10 y 11 de la Lista de Cuestiones

Mujeres rurales

Las mujeres rurales viven una doble invisibilización y discriminación por ser campesinas y por ser mujeres. A ello se suma la homogeneización, que no considera la diversidad de las mujeres que trabajan y viven del campo.

Por ejemplo, las mujeres campesinas en la costa ecuatoriana y manabita han sido caracterizadas como dedicadas a la agricultura; sin embargo, esta no es una afirmación precisa. Si bien existen mujeres que se dedican exclusivamente a la agricultura, hay otras que lo hacen parcialmente, y también hay mujeres que realizan otras actividades económicas. Muchas mujeres en esta zona se dedican a la artesanía con paja toquilla y otras actividades artesanales, lo que no es reconocido ni por el Estado ni por la sociedad.

Las mujeres rurales desempeñan múltiples actividades económicas para sostener a sus familias y comunidades, ya que la mayoría de las mujeres son responsables de su hogar. Esto tampoco lo menciona el Estado.

Además, no se cumple con el derecho a la propiedad, uso y control de la tierra y los territorios, y el acceso a los servicios básicos en las zonas rurales es limitado. Adicionalmente, persisten creencias culturales sexistas y falta de conocimiento y empoderamiento por parte de las mujeres para reconocer a un territorio como propio, tal como lo establece la legislación sobre matrimonio.

La violencia de género está normalizada en el área rural y el índice de incesto es bastante alto en las zonas rurales. Ha habido un incremento de la violencia intrafamiliar en zonas rurales debido a la emergencia sanitaria por COVID19. En la costa, las mujeres rurales sienten que están desprotegidas y abandonadas, incluso por las organizaciones de la sociedad civil. Actualmente, las mujeres montubias siguen luchando por su reconocimiento, por ejemplo, en lugares como Manabí.

21 Colaboraron en la presente sección: Elva Ulcuango (Movimiento Nacional de Mujeres de Sectores Populares Luna Creciente); Diocelinda Iza (Organización de Mujeres “Sembrando Esperanza” OMICSE de Cotopaxi); Nancy Simba (Comunidad La Toggia); Josefina Tunki (Pueblo Shuar Arutam - Organizaciones de Mujeres Shuar Arutam); Luisa Lozano (CONAIE); Lidia Rueda (ASFADEC); Shodona Keetle (RICS); Alba Moreira y Zoila Menéndez (Colectivo de Mujeres “La Tejedora Manabita); Irma Bautista, (Coordinadora Nacional de Mujeres Negras CONAMUNE); Adriana Sigcha y Judith Flores Chamba (Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria del Ecuador SIPAE); Patricia Gálvez (CEDEAL); Clara Merino (Fundación Colectivo Político Luna Creciente) Verónica Potes (Abogada); Nicole Mina, (Internacionalista); Walleska Pareja (Abogada CNME); Michel Erazo (INREDH).

Apoyo y participación de las mujeres campesinas

Las mujeres campesinas requieren de mayor apoyo y representación, ser escuchadas y promovidas en sus derechos de participación ciudadana y política. Además, es importante resaltar la importancia de que el Estado implemente y continúe con los programas de asistencia a favor de las productoras campesinas.

Existe preocupación debido a la inexistencia de incentivos para las redes agroecológicas, recalando que el Ministerio de Agricultura no ha desarrollado una propuesta de fortalecimiento a la pequeña producción, en donde existe una alta participación de las mujeres en la producción de alimentos para consumo familiar y también para comercialización a gran escala.

El Estado ha realizado actos públicos de promoción y diálogo con las mujeres campesinas, sin antes incentivar, proponer y ejecutar políticas reales y efectivas de empoderamiento a favor de las mujeres rurales que son productoras.

De igual forma, la posibilidad de obtener créditos y microcréditos agropecuarios en entidades financieras públicas es escasa, puesto que los requisitos son difíciles de cumplir para las mujeres campesinas, quienes no cuentan con la debida información, asesoramiento y acompañamiento en los trámites, lo que las desincentiva. Generalmente, se promueve el endeudamiento individual sin conocimiento previo de los posibles emprendimientos colectivos en articulación con programas gubernamentales o interinstitucionales.

Seguridad social y protección laboral de mujeres rurales campesinas

En el Ecuador hay un persistente y continuo debilitamiento del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) provocado por los gobiernos de turno, que conlleva la falta de prestaciones en los diversos ámbitos, tanto para el Seguro Campesino como para el Seguro General. Ha sido igualmente incorporado un sistema ineficaz para la protección de salud de las trabajadoras rurales, quienes además de soportar a veces una triple carga discriminatoria, no cuentan con políticas eficaces para garantizar su bienestar físico, psicológico, laboral y social. Además, la deuda del gobierno con el IESS asciende a 6.000 millones de dólares. Esta precarización del IESS y el Seguro Campesino amenaza la estabilidad del tejido laboral, social y económico de manera particular de las mujeres rurales/campesinas.

Por un lado, el gobierno otorga un sistema subsidiado tanto para las amas de casa cuanto para el campesinado. Sin embargo, las mujeres campesinas no son consideradas como amas de casa bajo la definición legal, pues dicha definición implica que la mujer se dedique de manera exclusiva a trabajo no remunerado del hogar, mientras las mujeres campesinas, por lo general, no solamente cargan la responsabilidad de realizar estas tareas, sino que también tienen una actividad económica adicional: la agricultura o la ganadería; tareas que se realizan, ya sea como parte del núcleo familiar, o por cuenta propia, pues la familia campesina suele requerir ingresos adicionales para subsistir.



Por otro lado, el Seguro Social Campesino solamente otorga beneficios completos de seguridad social al jefe del hogar. El o la cónyuge y sus dependientes gozan de los beneficios de salud y maternidad, pero solamente al jefe de familia se le protege contra las contingencias de vejez, muerte, e invalidez, que incluyen discapacidad (Ley de Seguridad Social, Art. 3). Si bien es cierto que el acceso a la salud es probablemente el beneficio más importante, las mujeres campesinas carecen de alternativas para acceder a la totalidad de los derechos que derivan de la seguridad social: (i) por ser dependientes y, (ii) por estar excluidas de la definición de amas de casa.

Las mujeres campesinas tienen largas jornadas de trabajo, sin embargo, no son reconocidas por como sujetas de protección ante el Seguro Social, sean estas actividades remuneradas o no. Con esta consideración, no se garantiza a las mujeres campesinas la totalidad de los beneficios de la seguridad social, lo que es claramente discriminatorio en comparación con el jefe del hogar y el seguro de las amas de casa.

Mujeres indígenas

En Ecuador existen 14 nacionalidades, 19 pueblos y 12 idiomas propios. Ecuador es un país pluricultural y plurinacional, según la Constitución de 2008. En la Carta Magna también se recoge el derecho a la consulta previa, libre e informada, en las tierras comunales y ancestrales de los pueblos y nacionalidades indígenas. No obstante, en la práctica no se

desarrollan procesos de consulta previa, menos aún con enfoque de género. Los proyectos insertados sin previo aviso en las comunidades afectan la vida de las mujeres. La redistribución de las tierras y del agua en beneficio de las mujeres no se materializa.

El Estado ecuatoriano, en su intento de dinamizar la matriz productiva y la generación de capital e ingreso extractivo hidrocarburífero y minero, ha faltado a su responsabilidad y obligaciones para con las comunidades de los pueblos y nacionalidades.

Se observa, además, que varias multinacionales extranjeras y nacionales de carácter minero, petrolero, maderero y de agronegocios, han ingresado bajo la venia de las autoridades gubernamentales, agravando y amenazando la integridad territorial, cultural y socioeconómica de los pueblos y nacionalidades que por largos períodos han enfrentado problemas socioambientales violatorios de sus derechos colectivos. Los intereses económicos no tendrían que prevalecer, o peor aún, violar las leyes nacionales e internacionales de protección de estos grupos (por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT). El Estado tiene la obligación de crear, desarrollar y administrar procesos de socialización, participación, y consulta con los pueblos y nacionalidades, incluyendo a las mujeres de estos colectivos como parte del núcleo de integración social y económica.

En la provincia de Cotopaxi (áreas de Pangua y Sigchos), se reporta una situación preocupante por la explotación minera a gran escala, al

haberse concesionado los derechos de uso de la tierra a mineras que a su vez promueven la dependencia y la explotación ambiental, afectando a las comunidades locales. Así también, las mujeres y comunidades de otras zonas de la provincia están siendo afectadas por los monocultivos de brócoli, particularmente las mujeres indígenas que no han logrado acceder a estudios superiores y se han dedicado a trabajar la tierra y vivir de ella.

La lucha antiextractivista de las mujeres tiene una trayectoria importante. Son las mujeres las que, tomando el ejemplo de antiguas luchas sociales, han liderado, con una importante presencia, movilizaciones contra la explotación desmedida e inconstitucional de recursos mineros en las tierras donde ellas habitan. Las mujeres señalan con mucha preocupación que el Estado y el sector privado extractivo no reconocen los derechos de las mujeres indígenas a un ambiente sano que les permita estar en pleno contacto con la tierra y la naturaleza. Además, se les niega el derecho a participar en las decisiones estatales en cuanto a la explotación de la tierra y los ríos.

Hacia 2020, las mujeres de los pueblos y nacionalidades del Ecuador siguen sin ser consultadas ni beneficiadas por los proyectos de explotación de recursos naturales. Varias nacionalidades, comunidades y pueblos indígenas del Ecuador han exigido al Estado demostrar si los procesos de consulta libre, previa e informada se realizan; hasta la fecha, el Estado ha sido incapaz de probar si estos procesos se están llevando a cabo de acuerdo

con el derecho nacional e internacional, en cumplimiento de sus obligaciones legales, sociales y de participación. Al mismo tiempo, el Estado, no ha demostrado cuáles son los beneficios que las multinacionales de explotación de los recursos naturales han traído a las mujeres de los pueblos y nacionalidades.

Si tomamos como base el Informe Estatal del Ecuador para el Comité CEDAW de 2020, no se logra identificar que el Estado esté cumpliendo con sus obligaciones constitucionales, solamente se menciona la articulación legislativa de la consulta libre, previa e informada. El Estado no informa sobre procesos extractivos y económicos donde las mujeres pertenecientes a colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubias hayan sido consultadas e incluidas para las etapas de concesión o negociación.

En la provincia de Morona Santiago, agrupaciones indígenas de mujeres alegan que las empresas mineras entran a sus territorios ofreciendo regalías que se distribuyen y administran a través del Estado. Sin embargo, el Estado no logra probar que estas regalías amparadas por la Ley de Minas se están distribuyendo equitativamente y de una manera que promueva la protección de la identidad, cultura y territorio donde las mujeres se desarrollan con sus familias y comunidades, como es el caso de la Comunidad de Nankits.

Además, se genera una cultura de “paternalismo” por parte de las empresas, con aval gubernamental. De esta forma, se



establecen una suerte de acuerdos con las poblaciones, aunque estas no cuentan con información suficiente sobre las consecuencias de la intervención de las empresas extractivas. También se dan casos de hostigamiento y ofrecimientos ilícitos por parte de las empresas hacia las mujeres y otros miembros de los pueblos y nacionalidades.

Un ejemplo conciso es en Morona Santiago, donde las empresas mineras ingresan a sus territorios con chantajes o dádivas como arroz, pollo u ofertas de acceso a internet. En ocasiones las comunidades aceptan la situación sin posibilidades de desafiar patrones de explotación disfrazados de ayuda que crean dependencia y reproducen modos coloniales de relación: “No necesitamos que nos den, necesitamos que se nos haga responsables ante esta situación. Incluso algunos dirigentes se prestan para esto ofreciendo estas ‘migajas’. Las empresas se reúnen con los dirigentes o autoridades y llegan a ‘consensos’ que dañan a las comunidades” (Dirigenta de la comunidad, comunicación personal, junio de 2020).

Las lideresas indígenas señalan ejemplos como el de Cuenca, provincia del Azuay, donde dos proyectos de minería metálica concesionados por el gobierno y definidos como estratégicos (Loma Larga en Kimsakocha y Río Blanco en Molleturo). Estos proyectos se encuentran ubicados en los páramos de El Cajas, zona protegida por sus ecosistemas que abastecen de agua a las comunidades urbanas y rurales del cantón. Se muestra de

una manera preocupante que las comunidades indígenas y principalmente las mujeres, están soportando no solamente el asedio de las empresas mineras (canadienses y chinas) que, de común acuerdo con el gobierno, pretenden imponer la megaminería por encima de la vida y la salud, promoviendo, a su vez, una estructura patriarcal de dependencia, sin la legitimidad ni participación de las mujeres que se requiere en estos procesos.

Se reitera de manera contundente que, al igual que en otras regiones y provincias del Ecuador, en Azuay no se ha respetado la consulta libre, previa e informada. Adicionalmente, los resultados que se han obtenido en Consultas Populares, los informes de Contraloría sobre las concesiones, las sentencias judiciales, y el posicionamiento de los GAD locales, contienen serias irregularidades que podrían derivar en que el Estado ecuatoriano es responsable de concesiones mineras inconstitucionales y contrarias a las obligaciones del derecho internacional.

Se ha visto que las realidades que viven en especial las mujeres indígenas en cuanto a salud, educación y violencia, son condiciones precarias y se logra evidenciar que no ha habido mejoras. El Estado no crea políticas públicas en beneficio de los pueblos y nacionalidades indígenas. Un ejemplo es Chontapunta, donde nadie se responsabiliza de la contaminación del río, lo que afecta a los cultivos cuando llueve y eso evidentemente afecta a la vida de las mujeres indígenas.

Es importante resaltar el rol de las mujeres en la defensa de los territorios y el agua, siendo ellas la que han sostenido los procesos de resistencia. A la vez, han sido criminalizadas, estigmatizadas y envueltas en procesos de gran conflictividad que no les permiten desarrollar sus actividades agrícolas y artesanales, perjudicando sus medios de vida y afectando gravemente su estado anímico y psicológico, tanto de ellas como de sus familias. Ante la inacción del Estado, se ha incrementado la división y el enfrentamiento en las comunidades, haciéndolas perder su paz y armonía.

En este sentido, el gobierno promueve y realiza asambleas sobre temas no relacionados, en las que se toman fotos a las personas alzando las manos aleatoriamente, las cuales se utilizan como supuesta evidencia de que se aceptaron las prácticas mineras.

Las mujeres siempre han estado al frente de las luchas indígenas, tal como lo evidencian los paros nacionales realizados desde 1990, incluyendo el paro de 2019. No obstante, las mujeres indígenas aún no tienen poder de decisión. Hubo un caso en la región costa, donde en una reunión no podían hablar las mujeres sobre su situación ante la presencia de un hombre. Ellas no se daban cuenta del error, lo tomaban como una cuestión ancestral, donde hay que respetar a la cabeza del hogar, que es el hombre.

En el caso de la comunidad ancestral La Toglla, ha habido problemas, juicios, persecuciones inclusive muertes, causadas por invasores con

el fin de robar las tierras ancestrales colectivas (Dirigenta de la comunidad, comunicación personal, junio, 2020).

Justicia ordinaria y comunitaria

Pese a que la justicia comunitaria indígena está reconocida en la Constitución, el Estado la desacredita. Existen muchos procedimientos del Estado ante la justicia indígena, en los que no se respeta la normativa constitucional ni la legislación secundaria y se persigue a personas que practican la justicia indígena. La ley es clara: cuando se tiene un requerimiento de declinación de competencia se debe atender dicha solicitud, pero esto no ocurre.

Los jueces ordinarios solían declinar competencia para las contravenciones que ocurrían en territorios indígenas y, con esto, abrían la posibilidad de que la justicia indígena actuara. Desde 2018 y a partir de la resolución “La Cocha” (2014) de la Corte Constitucional (que define a la justicia indígena como un acto ritual, y no de justicia), se ha dejado de declinar la competencia. Además, algunos pueblos y nacionalidades acataban la disposición de que la justicia indígena podía actuar solo en casos de contravención, otros, en cambio defendían su derecho de actuar también en caso de delitos.

Expertas en la materia, señalan que antes de la sentencia de La Cocha, alrededor del 30% de los jueces declinaban competencia, pero, desde 2014, solo se declina alrededor del 10% de las veces. A su vez, los jueces ordinarios señalan que la declinación solamente se aplica a los



casos civiles y no a temas penales. No obstante, inclusive en casos civiles, existen jueces ordinarios que se declaran competentes cuando ya se ha aplicado la JI. Por ejemplo, se ha dado el caso de un juez que continúa el caso de divorcio cuando la pareja ya se ha reconciliado (se aplicó JI) y no aceptó la declinación de competencia, invirtiendo tiempo y recursos estatales en un caso ya resuelto.

Las limitaciones que tienen las mujeres en la toma de decisiones de la JI son producidas por prácticas patriarcales dentro de la misma. Por ejemplo, hay casos de violación o violencia hacia las mujeres en los que la resolución de la justicia indígena no es favorable para las mujeres. Así, hubo un caso de femicidio de una mujer indígena en Saraguro, el cual no tuvo difusión ni apoyo del gobierno. Las mujeres siguen siendo maltratadas por los hombres líderes de sus propias comunidades.

Entonces, ninguna de las dos justicias, ni la ordinaria ni la comunitaria, garantizan el derecho a la vida de las mujeres. Las mujeres callan los casos de violencia por la ineffectividad del sistema de justicia ordinario. Adicionalmente, el sistema de justicia ordinario no posee un sistema para receptor denuncias de mujeres indígenas que considere su contexto sociocultural.

Además de la falta de voluntad política de entidades como el Consejo de la Judicatura, existe desconocimiento y corrupción por parte de las personas que operan en el sistema judicial ordinario. Por ejemplo, hay casos en que la herencia de las tierras se entrega a la

descendencia de los hombres y se limita el acceso a la propiedad de las tierras por parte de la justicia indígena.

También existen procesos de criminalización hacia quienes practican JI. En 2015, se iniciaron procesos desde la justicia ordinaria por “secuestro” a muchas personas que llegaron a ejercer la justicia indígena. Para que se reconozca a la justicia indígena, debe reconocerse la existencia de un sistema de derecho indígena.

La justicia indígena en cada pueblo, comunidad y nacionalidad varía, no tiene los mismos estatutos, por lo que la situación de los derechos de las mujeres en cada comunidad también varía.

Recomendaciones

A todas las funciones del Estado:

- Garantizar la consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas y pueblos ancestrales, contando con una activa participación de las mujeres sobre las intervenciones en sus territorios.
- Adoptar una mirada diferenciada en las políticas públicas para fortalecer a las mujeres rurales en su diversidad.

Al Ministerio de Agricultura y Ganadería y al Ministerio de la Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca:

- Diseñar e implementar programas de fomento de las prácticas y producción agroecológica, el derecho a la tierra, el acceso a los territorios de manera

soberana y directa por el beneficio armónico de las mujeres los pueblos y comunidades ancestrales.

- Diseñar e implementar mecanismos de acción positiva para las mujeres indígenas y las mujeres rurales cuyos derechos laborales han sido vulnerados por las empresas agroexportadoras (floricultoras y frutícolas no tradicionales) en el marco de la crisis COVID-19.
- Posicionar la soberanía alimentaria como apuesta de las mujeres campesinas y de sectores populares.

Al Ministerio de Inclusión Económica y Social:

- Incrementar el número de servicios de cuidado infantil, de personas adultas mayores y personas con discapacidad en convenio con los GADs municipales y parroquiales como mecanismo de apoyo directo a las mujeres, las familias y las comunidades campesinas, indígenas y afroecuatorianas en el marco de la recuperación pospandemia.

Al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda:

- Proporcionar vivienda alternativa y medios de vida adecuados a las mujeres afectadas y asegurarse de que las empresas públicas y privadas que ejecuten proyectos de explotación de recursos naturales paguen una indemnización suficiente a las mujeres que viven en territorios y zonas en que tengan lugar esos proyectos.

Al Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades:

- Fortalecer las organizaciones de mujeres comunitarias y los liderazgos de las dirigentas indígenas, quienes velan por los derechos de las mujeres indígenas y contribuyen al fortalecimiento de los derechos de las mujeres de todo el país.
- Promover y apoyar proyectos que convoquen a las mujeres del área rural a organizarse para su empoderamiento político, así como proyectos de fomento del empoderamiento y autonomía económica y fortalecimiento de su autoestima; incluyendo la prevención y atención de la violencia de género.
- Posicionar los derechos de las mujeres rurales e indígenas, incluidos los derechos laborales y el derecho a una vida libre de violencia, visibilizando que las crisis económica, social y sanitaria, las afectan en mayor medida.

Al Consejo de la Judicatura:

- Garantizar el apoyo técnico y político para desarrollar un diálogo intercultural sostenido entre justicia indígena y justicia ordinaria.
- Cumplir con los mandatos de la Constitución en cuanto a fortalecer la Función Jurisdiccional de las autoridades indígenas.
- Capacitar a jueces y juezas del sistema ordinario en temas de pluralismo jurídico.

Mujeres afroecuatorianas

La Constitución de 2008 reconoce a las personas afrodescendientes como un pueblo con derechos colectivos; en particular, en el Capítulo 4 (Artículos 56 y 57). El artículo 57 de la Constitución describe los derechos que los diversos pueblos del Ecuador pueden disfrutar con respecto a las tierras ancestrales. Sin embargo, al igual que los pueblos indígenas, los pueblos afroecuatorianos han sido objeto de abusos de derechos humanos de larga data, sin tener en cuenta su cosmovisión y el uso de sus tierras ancestrales.

Las personas afroecuatorianas se encuentran en todo el territorio nacional, pero residen en asentamientos históricamente significativos, por ejemplo, en la cuenca del río Mira, en el valle del Chota y en la provincia de Esmeraldas desde la época de la Colonia. No obstante, ha habido migraciones masivas a las ciudades más grandes como Guayaquil y Quito, así como a otras regiones y provincias. En algunos casos, la migración se produce como consecuencia de los proyectos agrícolas multinacionales en territorios ancestrales. Muchas mujeres migran para trabajar para familias blanco-mestizas, generalmente sin remuneración, a cambio de vivienda y alimentación.

Las afroecuatorianas constituyen el 49% de la población afro en el país y son particularmente vulnerables a estos abusos y explotación debido a la interseccionalidad de género, raza y posición social dentro de la sociedad.

La comuna de Playa de Oro, ubicada en la provincia de Esmeraldas (una de las regiones con mayor biodiversidad del país), alberga a unas 80 familias afrodescendientes (alrededor de 300 residentes) que viven bajo la amenaza de la tala de bosques, la minería y las plantaciones de palma. Es una zona geoestratégica debido a los diversos recursos naturales que alberga, y por limitar con la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas.

En la provincia de Esmeraldas, el gobierno continúa otorgando permisos a las multinacionales para extraer recursos naturales en comunidades y territorios; se han entregado miles de hectáreas de tierras ancestrales a las industrias extractivas. Esta imposición amenaza la salud y los medios de vida de la población afrodescendiente.

Grupos de mujeres afroecuatorianas han denunciado reiteradamente impactos ambientales y físicos causados por los proyectos mineros, como la contaminación del agua, lo que ha provocado escasez de agua y, en ocasiones, problemas de salud reproductiva que pueden provocar infertilidad. Esta es una forma abierta de racismo ambiental con contaminación sistemática de suministros de agua y del medio ambiente, sumada a la intimidación e incluso desplazamiento de las comunidades.

Las mujeres afroecuatorianas han sido discriminadas y explotadas cuando trabajan en la industria de la palma; por ejemplo, reciben un salario menor por realizar un trabajo similar al de los hombres. Estas mujeres son vulnerables a



la explotación laboral, incluidas las violaciones de los términos de empleo, el pago insuficiente de los salarios, las deducciones salariales y el abuso verbal, físico y sexual.

Las afroecuatorianas están cada vez más amenazadas por los gobiernos y las empresas privadas que desean beneficiarse de los recursos encontrados en, o bajo, sus tierras. En la provincia de Esmeraldas, particularmente en los distritos de San Lorenzo y Eloy Alfaro, debido a la violencia y los efectos adversos de la explotación de los recursos naturales, muchas mujeres han recurrido al trabajo sexual para ganarse la vida, debido a la falta de otras oportunidades económicas.

Hay una respuesta insuficiente del Estado para realizar el control de las empresas o para abordar los problemas de salud que estas causan a las comunidades. No existe un mecanismo para el consentimiento libre, previo e informado o un enfoque intercultural con las comunidades afrodescendientes; por lo tanto, no existen estrategias para la reparación integral, particularmente para las mujeres cuyos derechos humanos han sido violados.

El caso de Furukawa Plantations CA, la empresa japonesa que ha operado en las zonas más pobres de las provincias de Esmeraldas y Los Ríos durante más de 50 años en condiciones de esclavitud, constituye una grave violación de derechos humanos. La mayoría de quienes trabajan en las plantaciones son afrodescendientes: las mujeres, los hombres, e incluso las niñas y niños se ven obligados a trabajar

en condiciones precarias y deshumanizantes. Mujeres, niñas y niños extraen fibra de abacá para la exportación internacional en condiciones deplorables, sin contratos, seguridad social, atención médica o vivienda adecuada. En 2019, las autoridades tomaron medidas iniciales y suspendieron las operaciones de la empresa. Esto afectó especialmente a las mujeres, ya que están mal remuneradas y no pudieron enviar a sus hijos a la escuela o en general llegar a fin de mes. La empresa todavía está operando y los trabajadores están exigiendo justicia y reparaciones por el daño sufrido.

En los tiempos de COVID-19

No es sorprendente que haya casos de COVID-19 en los campamentos improvisados de Furukawa para personas trabajadoras actuales y pasadas. A partir de junio de 2020, al menos dos mujeres mostraron síntomas del virus. Furukawa no está tomando las medidas necesarias para garantizar la salud y la seguridad de su personal.

En la provincia de Esmeraldas, como en todo el territorio nacional, los casos de COVID -19 están aumentando. Ante la emergencia sanitaria y el incremento sostenido de casos de COVID-19 en esa zona, la comunidad ha visto necesario organizarse para mantenerse informada sobre el virus. No hay asistencia del Estado, y se requiere adquirir suministros sanitarios para la higiene familiar, para el aprovisionamiento comunitario de productos de primera necesidad y disminuir así, el riesgo de contagio.

Las mujeres de esta región lideran los esfuerzos

de prevención y recuperación. La población es vulnerable y la emergencia ha generado un impacto directo a la economía familiar, sobre todo de las mujeres que proporcionan muchos de los servicios y productos para el turismo comunitario de la naturaleza, que es una de las principales actividades productivas.

Recomendaciones

A los Ministerios de Producción, de Agricultura y de Trabajo y a las empresas:

- Implementar y aplicar el marco normativo en cuanto a derechos humanos y actividades extractivas y agroindustriales, adoptando medidas razonables para evitar las violaciones de derechos humanos, en particular los de las mujeres.
- Garantizar la realización de consultas previas, libres e informadas entre

las comunidades, en particular a las mujeres que están en situación de vulnerabilidad, antes de que puedan tener lugar negociaciones con empresas internacionales.

- Establecer políticas de igualdad que cumplan con la garantía del derecho de las mujeres afroecuatorianas y las mujeres indígenas a elegir su camino de desarrollo: con un enfoque de género, cultura e identidad del cual pueden beneficiarse.

Al Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades:

- Posicionar los derechos de los pueblos afroecuatorianos en las agendas sectoriales y territoriales y la política pública.



Párrafo 20 de la Lista de Cuestiones

Políticas migratorias

El enfoque de Derechos Humanos y Justicia en la Constitución de 2008 incluye los derechos de las personas migrantes y las protege sin restricciones de frontera, eliminando el requisito de visado y estableciendo la ciudadanía universal.

Para introducir los temas migratorios realizaron incidencia las asociaciones de migrantes ecuatorianos y ecuatorianas, pero también colectivos de refugiados y refugiadas de Colombia en un período en el que el Ecuador cambió y se volvió un país receptor, sobre todo de población demandante de asilo.

En una visión retrospectiva, se evidencia que las políticas de migración en la práctica son fluctuantes y contradictorias; el Estado aplica parcialmente los mandatos constitucionales reaccionando de manera selectiva con los grupos de migrantes.

Desde 2010 se restauró el visado para algunas nacionalidades y se firmó un acuerdo bilateral entre Venezuela y Ecuador para obtener una visa de trabajo por un año que luego podía cambiarse a permanente; en 2014 se instauró la

22 Colaboraron en la presente sección: Gabriela Cabezas (FLACSO); Francisca Morejón (REMPE); Alfredo López (ACVE); Anaís Silva, Ángeles Obando, Elena Gaterol, Inés Neiro, Manuela Pérez, Mary Guedes, Paola Tequila (Red de Mujeres Migrantes Venezolanas); Susana Quishpe, Elizabeth Velasco (Red de Defensoras Manos Unidas); Beatriz Juárez, Cecilia Barsallo (Colectivo Lilas en Acción); Cecilia Delgado (Consejo Consultivo Mujeres Rurales Distrito Metropolitano); Patricia Gálvez, Carolina Ronquillo (CEDEAL); Miriam Ernest y Walleska Pareja (Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador).

Visa Mercosur que otorga la residencia por dos años a todas las nacionalidades de ese acuerdo; en 2015 se exigió una inscripción de registro turístico para la población haitiana y visado para la población cubana; en 2016 se evidenció la deportación de personas cubanas.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana aprobada en febrero de 2017, casi 10 años después de la Constitución, regula los derechos, las obligaciones y la institucionalidad en torno a la movilidad humana; afirma al Ecuador como Estado que acoge a poblaciones migrantes y que permite su paso hacia otros países; reconoce la ciudadanía latinoamericana y la libre circulación con cédula de identidad y con la carta andina que tienen todos los países que adherían a UNASUR. En una propuesta de proyecto de ley de la Asamblea Nacional, desde 2019, se propone pasar de un enfoque de Derechos Humanos a otro de control y seguridad. Esta propuesta carece del enfoque de género y de medidas de acción afirmativa en casos de mujeres migrantes y en situación de movilidad humana.

En el caso específico de la movilidad humana de la población venezolana entre 2015 y 2018, está recurriendo a la visa UNASUR de acuerdo con la Ley, por la facilidad que prestaba el protocolo, los bajos costos y el tiempo de otorgamiento. En el año 2018 se produjo la salida de Ecuador de la UNASUR y, con este acto, la crisis de la población migrante que no puede acceder más a la visa. Entre 2016 y 2018 se registraron actos de xenofobia que fueron validados por el Estado.

Desde 2019, durante el gobierno del presidente Moreno, se exige pasaporte, con el argumento de haber identificado casos de trata de personas. Con estos antecedentes la Defensoría del Pueblo activó demandas de inconstitucionalidad a cuatro resoluciones: 1) Exigencia del pasaporte; 2) Exigencia de certificado de validez de la cédula de identidad apostillado; 3) Requisito de pasado judicial; 4) Exigencia de visa en Ecuador para viajar hacia Perú o Chile, o certificado autenticado de familiaridad en dichos países.

De 2018 a 2019 hubo cambios en las políticas de ingreso al país, las cuales se volvieron muy selectivas y directamente dirigidas a la población venezolana.

El Decreto 826 de 25 de julio de 2019, prevé la regularización de personas de Venezuela que se encuentran en Ecuador. Esta nueva política contempla la concesión de una amnistía migratoria con dos condiciones: que hayan registrado su ingreso al país por los puntos migratorios regulares y que no hayan cometido delitos o infringido la ley en Ecuador. Se establecen dos tipos de visa: una humanitaria y otra de residencia temporal. La primera será para quienes quieran ingresar y la segunda para regularizar quienes ya están en el país. Además, se reconoce la validez de los pasaportes y documentos de identidad venezolanos hasta cinco años después de su fecha de expiración.

ACNUR estima que cerca de 300 000 personas venezolanas se encuentran en Ecuador; según la Cancillería, 103 728 tienen visa temporal. El Decreto establece un plazo de ocho meses, hasta el 31 de marzo de 2020, para la regularización de personas venezolanas que ya se encuentran en Ecuador, previo a un censo de ciudadanía.

Con base en esa información se les entregará una visa de residencia temporal de excepción, por razones humanitarias. De acuerdo con la Asociación Civil de Venezolanos en Ecuador un porcentaje muy bajo ha podido optar por el proceso de regularización. El censo creó muchas confusiones, por ejemplo, se otorgaron citas en otras ciudades distintas a la de la residencia habitual, lo que constituye una violencia estatal contra la población migrante venezolana, lo que trajo como consecuencia el que no todas las personas pudieran regularizarse. La visa fue promocionada sin costo, pero para solicitarla había que pagar 50 dólares por el formulario, lo cual significó una barrera para el acceso, dadas las condiciones de pobreza en la que llega la población venezolana al Ecuador.

De acuerdo con los datos registrados en el Ministerio del Interior, desde 2016, ingresaron un millón de personas migrantes de Venezuela al Ecuador; más de la mitad son hombres y un 48% son mujeres. La mayoría tiene entre 18 y 53 años.

Estas cifras pueden haber variado con la crisis sanitaria por COVID-19, que ha mostrado que los primeros problemas que enfrentan las mujeres migrantes venezolanas, solas o con sus familias, es el de inadecuada vivienda y trabajo, que puede obligarlas a retornar a su país. Son mujeres y familias que viajan sin la garantía de un corredor humanitario obligatorio en virtud de las convenciones internacionales sobre movilidad; en ese sentido el Estado ecuatoriano no ha brindado una respuesta de protección, dejando en el desamparo a las mujeres, principalmente expuestas al riesgo de trata y a solicitudes de sexo a cambio de espacio de vivienda y alimentos. Otra situación es la expulsión de las mujeres y las familias de sus viviendas tras perder

el empleo o no poder realizar su trabajo, forzando igualmente a una situación de calle que vuelve indigente a una población que no lo era antes de la crisis sanitaria.

Para este informe, se evidencia dentro de las políticas migratorias revisadas y de testimonios que han permitido registrar estas apreciaciones, la inexistencia de mecanismos de acción afirmativa y de acceso a políticas de protección, de salud integral, y de salud sexual y reproductiva. Así, se evidencia que las políticas públicas de movilidad humana pasaron del enfoque de derechos al de control y seguridad, adoptando mecanismos jurídicos no contemplados en la Ley, con el pretexto de controlar la trata y tráfico de personas.

Este hecho tiene un efecto adverso para las personas en situación de movilidad humana, pues deben entrar por trochas, poniendo en riesgo su seguridad y más aún, exponiéndolas a los traficantes de personas, así como a diversas formas de explotación. Indudablemente las personas más vulnerables son las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, y las personas de la tercera edad.

El Estado ecuatoriano no ha acogido las recomendaciones 40 y 41 del Comité de la CEDAW que registra este informe, lo que da cuenta de la escasa capacidad del Estado para responder a la vulneración de derechos que atraviesa la población venezolana en movilidad desde 2015, en particular las mujeres, niñas, niños y adolescentes, como sujetos de derechos específicos. El Ecuador no acepta las determinaciones que incluye el tratado de Cartagena sobre el estatuto de los refugiados, ni tampoco incorpora el enfoque de género y el respeto pleno de los derechos de las mujeres.

Recomendaciones

Al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana:

- Actualizar los sistemas de datos y sistemas de información, y disposiciones que se han generado como normativas, de acuerdo con los estándares de derechos humanos de las personas en situación de movilidad y refugio-Acoger la recomendación del Comité CEDAW, y establecer los protocolos que permitan a la población venezolana en movilidad, principalmente a las mujeres, otorgarles la condición de refugiadas, como uno de los mecanismos del proceso de regularización a la población que vive Ecuador.
- Asegurar corredores humanitarios que posibiliten el tránsito de personas de nacionalidad venezolana por el territorio ecuatoriano.

Al Ministerio de Inclusión Económica y Social:

- Establecer programas de protección integral a las personas venezolanas, en condición de pobreza y calle.

A la Asamblea Nacional:

- Dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité de la CEDAW y otros Comités de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas en movilidad humana, con énfasis en los derechos de las mujeres.
- Incluir en la reforma de la Ley de Movilidad Humana que se encuentra en proceso de revisión en la Asamblea Nacional, las realidades de la experiencia con la población venezolana.



IGUALDAD EN EL MATRIMONIO Y EN LAS RELACIONES FAMILIARES²³

Párrafos 21, 23 y 23 de la Lista de cuestiones y preguntas previas

Matrimonio infantil y uniones tempranas

La legislación ecuatoriana establecía que las niñas podían contraer matrimonio a partir de los 12 años, y los niños a partir de los 14. Gracias a la reforma del Código Civil, la edad mínima general es de 18 años (Art. 83). Esta disposición legal es un avance en la garantía de los derechos de NNA; sin embargo, para que se cumpla es imperativa la transformación de los patrones culturales que fomentan la práctica de uniones tempranas y la sustentan en una serie de tradiciones y leyes consuetudinarias que mermarían el vigor de la ley (CARE, 2016); es decir, la problemática se encuentra en las uniones de hecho.

La unión marital de hecho es una figura jurídica que ha sido reconocida por la Constitución (Art. 68) y las leyes (Código Civil, artículo 222) con la intención de proteger a las familias constituidas sin haberse celebrado la solemnidad del matrimonio. Si bien la ley es clara, la realidad muestra que en el Ecuador hay muchas uniones maritales de hecho con niñas debido a patrones socioculturales y estructurales de violencia naturalizados en el país, basados en tradiciones y prácticas culturales nocivas que suelen ir

asociadas a formas de violencia, o son en sí mismas una forma de violencia.

La dificultad para hacer un seguimiento eficaz a este tipo de relaciones se ha convertido en un problema para las entidades gubernamentales, las organizaciones sociales y no gubernamentales.

Recomendaciones

A los Consejos Nacionales para la Igualdad Intergeneracional y de Género:

- Incluir de manera explícita en las Agendas de Igualdad, la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del matrimonio infantil y las uniones de hecho, metas de política pública, con prioridades territoriales, compromiso político de los actores gubernamentales de las diferentes funciones del Estado y niveles de gobierno, aliados de la sociedad civil y la cooperación internacional.
- Investigar el fenómeno priorizando territorios de índices altos de violencia sexual y se aborde la relación entre el matrimonio infantil y el embarazo en niñas y adolescentes.
- Formular e implementar políticas públicas específicas para la prevención y erradicación de cualquier tipo de matrimonio o unión marital de hecho con niñas, así como la educación y

23 Colaboraron en la presente sección: Farith Simon (Abogado USFQ); Pilar Rassa (Observatorio de Derechos Humanos, Género y Diversidad); Paola Proaño (Abogada); Rocío Rosero Garcés (Dignidad + Derechos); María José Machado (abogada); Juan Pablo Cabrera (LLM); Walleska Pareja (Abogada CNME).



transformación de patrones culturales que promueven tradiciones, usos, costumbres, que constituyen prácticas nocivas.

- Promover mecanismos efectivos de empoderamiento y participación de las niñas y mujeres.

A los Gobiernos Autónomos

Descentralizados:

- Desarrollar políticas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, para prevenir prácticas nocivas y situaciones de violencias de género hacia las niñas: matrimonio infantil, maternidades y embarazos forzados, matrimonio servil y forzado (con fines de explotación sexual o servidumbre doméstica).
- Establecer programas sistemáticos orientados a cambiar los patrones socioculturales mediante políticas educativas y culturales, que incluyan la educación sexual integral entre pares: educación sexual entre pares-adolescentes y entre pares padres-madres que, muchas veces, no saben cómo abordar la sexualidad.
- Fortalecer capacidades de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y los decisores de políticas sobre la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos sobre matrimonio infantil, para que se traduzcan en una adecuada prestación de servicios. Esta capacitación debe incluir al segmento del personal que

atiende en los centros de acogimiento a niñas, niños y adolescentes, sobre todo a quienes reciben a niñas-madres.

- Los programas y servicios de las instituciones del sistema de protección a niñez, adolescencia y mujeres deben incorporar dispositivos que promuevan su autonomía y empoderamiento, con énfasis en las niñas-madres (como establece el Código de la Niñez y Adolescencia (Art. 233), para que cuenten con las herramientas necesarias para generar medios de vida sostenibles y coherentes con sus planes de vida: salud, inclusión económica y social, justicia y reparación de derechos.

A las Unidades Judiciales de Violencia a la Mujer y Núcleo Familiar:

- Establecer mecanismos efectivos de denuncia y seguimiento a casos bajo su conocimiento y acompañamiento a las víctimas.

Al Gobierno Nacional y las respectivas entidades estatales encargadas de la protección de las niñas:

- Promover un Plan Nacional y políticas públicas que permitan la prevención y erradicación de cualquier tipo de matrimonio o unión marital de hecho con niñas, así como la educación y transformación de los patrones culturales actuales en el país que promueven este tipo de costumbres.
- Desarrollar campañas que permitan la socialización de dichas políticas

a nivel nacional, regional, municipal y territorial a través de canales estatales, organizaciones civiles y no gubernamentales.

- Ofrecer mecanismos efectivos de participación a las mujeres y niñas en general como a las víctimas.

Administración de la sociedad conyugal

La reforma al Código Civil estableció la obligación de designar a la persona administradora de la sociedad conyugal a través de capitulaciones, o al momento de celebrar el matrimonio (Art. 180 CC). Sin embargo, se puede deducir que en la mayoría de los casos en que no se designa una persona administradora, en la práctica asume estas funciones el varón. Vale precisar que, de acuerdo con la ley, lo que se devenga durante la sociedad conyugal es de la sociedad. El número 2 del artículo 157 del Código Civil es claro: “El haber de la sociedad conyugal se compone: 2. De todos los frutos, réditos, pensiones, intereses y lucro de cualquiera naturaleza, que provengan, sea de los bienes propios de cada uno de los cónyuges y que se devenguen durante el matrimonio”.

Recomendación

Al INEC y al Registro Civil:

- En relación con los patrones socioculturales, resulta vital contar con información desagregada sobre el porcentaje de mujeres que son administradoras de la sociedad conyugal, que, creemos, no será representativo.

Pensión para excónyuges

En relación con el pago de pensiones a excónyuges, existe la posibilidad de solicitar alimentos (art 349.1 Código Civil). El cobro de las pensiones adeudadas y no cobradas como cónyuge están sometidas a las reglas de ejecución de cualquier deuda, pero no se aplican los apremios personales del Código de la Niñez y Adolescencia. La otra asignación posible es el derecho a que el cónyuge pobre reciba hasta la quinta parte de los bienes del otro (incluido en el cálculo las ganancias), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 112²⁴ del Código Civil. El Código Civil no hace distinción, se habla de cónyuge sin distinguir si es hombre o mujer.

Recomendaciones

Al Consejo Nacional de Igualdad de Género:

- Realizar investigaciones sobre situaciones de violencia patrimonial luego de las separaciones.

A la Asamblea Nacional:

- En caso de proponerse una reforma que incluya una pensión para el excónyuge, es indispensable que sea solo obligación de los varones respecto de las mujeres que se hayan dedicado al trabajo no remunerado en el hogar, de lo contrario, se podrían solapar situaciones de grave

24 Art. 112.- En todo divorcio el cónyuge que carece de lo necesario para su congrua sustentación tiene derecho a que se le entregue la quinta parte de los bienes del otro, salvo que sea el causante del divorcio. Si tuviere bienes, pero no de tanto valor como esa quinta parte, sólo tendrá derecho al complemento. Entre esos bienes se tomará en cuenta, para ese efecto, el valor de sus ganancias en la sociedad conyugal.

violencia patrimonial contra las mujeres divorciadas, que muchas de ellas se han separado por violencia.

Sobre los castigos físicos contra niñez y adolescencia

Sobre el proyecto de ley para una infancia y una adolescencia libres de castigos físicos y tratos degradantes y para aplicar sus disposiciones, lo que existe es una reforma al Código de la Niñez y Adolescencia en curso. Sin embargo, no existe, hasta el momento, una prohibición absoluta de castigo físico. De forma expresa solo se lo prohíbe en el sistema educativo y en las instituciones de cualquier tipo.

Recomendaciones

A la Asamblea Nacional, Presidencia y al Gobierno Nacional:

- Reformar el Código de la Niñez y Adolescencia, catalogando al castigo corporal como una forma de violencia que no sólo enseña formas violentas de

interactuar con los demás, sino que, junto con factores de exclusión y pobreza, puede generar problemas de seguridad pública.

- Promover la creación de normas para prevenir y erradicar el castigo corporal en el CONA.
- Realizar campañas de concientización y educación familiar infantil y adolescente que aborde el tema del castigo físico y penas degradantes basados en estándares internacionales.
- Sobre la igualdad en las relaciones familiares, vale indicar que se reformó la ley para que se pueda elegir el orden de los apellidos de común acuerdo (Art. 37 Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles -2016).

Al Registro Civil y al INEC:

- Realizar investigaciones para determinar si se sigue por defecto la línea paterna en el orden los apellidos.





PARTE II: EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES ECUATORIANAS: UNA MIRADA DESDE LAS CIFRAS OFICIALES Y LA INVESTIGACIÓN²⁵



²⁵ Colaboraron en la presente sección: Francisca Granda Benítez, Nora Fernández Mora, Ana Lucía Torres Castillo (PUCE), María de los Ángeles Zambrano Cevallos, Paula Castells Carrión (IN), María Belén Espinel Rodas (UDLA) Shodona Orissa Kettle (USFQ). Edición: Francisca Granda Benítez. Colaboración adicional: Gabriela Andrade, Axel Guanoluiza, Carolina Sánchez y Karla Vizúete (PUCE). Se agradecen los comentarios de María Augusta Espín (UCE), Rocío Rosero Garcés y Walleska Pareja Díaz (CNM). Las opiniones expresadas reflejan los puntos de vista de las autoras y no de las instituciones a las que se encuentran adscritas. Agradecemos la colaboración de la Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades (Grupo Faro), por contribuir al financiamiento de esta publicación.

Trabajo, Seguridad Social y Crédito

Introducción

Esta sección busca visibilizar las acciones gubernamentales que influyen en la dimensión económica de la vida de las mujeres, y proponer recomendaciones con miras a reconocer el rol de las mujeres como el soporte de vida en la sociedad, para lo cual se requiere pensar en propuestas que impulsen la autonomía individual las personas ecuatorianas. Sin duda, esto implica poner en cuestionamiento y reflexionar sobre las relaciones de dependencia que se generan entre las personas y el mercado, el Estado, o los hombres en la familia.

Es en este contexto, la Coalición Nacional de Mujeres invitó a la Red de Investigadoras de Ciencias Sociales (RICS) a elaborar esta sección del informe a ser presentado al Comité de la CEDAW, el cual busca ampliar la información presentada en la sección anterior. La RICS está conformada por investigadoras en ciencias sociales, independientes y adscritas a universidades, que buscan visibilizar los retos para las mujeres, y promover su participación en los espacios de producción del conocimiento, debate y toma de decisiones.

Este ejercicio requiere abordar las dimensiones estructurales que desembocan en inequidades. Las inequidades no son aleatorias ni el resultado de infortunios, sino que son estructuralmente diseñadas, legalmente reforzadas y llevadas adelante política e ideológicamente, por lo que terminan enraizadas en las relaciones y prácticas

sociales; son posibilitadas institucionalmente y, en ocasiones, incluso producidas directamente por la ley (Conaghan, 2020). La gran mayoría de las mujeres en las sociedades contemporáneas siguen dependiendo económica y socialmente de los hombres; sin embargo, en lugar de promover relaciones más equitativas y corresponsables entre las personas de distintos géneros y orientaciones sexuales, en buena medida las propuestas se limitan a que el Estado asuma la carga que llevan las mujeres.

Analizar las políticas públicas requiere mantenernos vigilantes frente al hecho de que los poderes del Estado cumplan un rol de “proveedores y mediadores del dominio masculino” (Wendt, 1992, p. 8). Dicho esto, también es necesario comprometerse seriamente a la reflexión sobre soluciones en diálogo con el Estado, conociendo que la vida de la gran mayoría de mujeres depende de éste.

Siguiendo a Wendt (1992), reflexionar sobre el ámbito económico de la vida de las mujeres, implica abordar al Estado capitalista, que paga a los hombres por el trabajo “productivo” y mantiene a las mujeres en el trabajo no remunerado del hogar (TNRH) reproduciendo las labores necesarias para conservar a la especie (cuidar el hogar, a la niñez, a las personas adultas mayores, a las personas enfermas, etc.). Así, en el capitalismo, la subordinación de las mujeres se realiza en dos niveles: primero, a través del trabajo reproductivo no remunerado y aislado del trabajo asalariado. Muchas mujeres que realizan trabajo reproductivo dependen económicamente del Estado o de varones.



Segundo, las mujeres funcionan como ejército de reserva para el trabajo asalariado y se mantienen en ese segundo orden por la interrupción del trabajo en la época reproductiva en un mercado de trabajo competitivo (Wendt, 1992, p. 20)

Estas reflexiones motivan nuestra preocupación por el ámbito económico de la vida de las mujeres ecuatorianas, para lo cual abordaremos tres aspectos de las políticas públicas: el trabajo, la seguridad social y el acceso al crédito, buscando el empoderamiento económico de las mujeres en sus propios términos.

Este documento fue elaborado en el marco de la pandemia de COVID-19, la cual ha evidenciado más el desbalance entre el trabajo remunerado y el TNRH, así como la debilidad de respuesta de las políticas públicas y la fragmentación entre las entidades que proveen servicios de protección social. Hechos como el cierre de centros infantiles, de escuelas y de colegios, el hacinamiento de las familias por un largo período de tiempo, el aumento de las personas enfermas, la crisis económica que golpea especialmente a las ocupaciones de baja especialización que no pueden ser realizadas por teletrabajo, etc., afectan desproporcionadamente a las mujeres, reduciendo su posibilidad de generar ingresos o aumentando su carga de trabajo no remunerado.

TRABAJO

Durante el período 2007-2014, las mujeres aumentaron su nivel educativo promedio, lo cual favoreció su incorporación al trabajo remunerado;

sin embargo, las mujeres se mantuvieron más vinculadas a empleos informales y precarios. Las mejoras estuvieron relacionadas con el ciclo de crecimiento económico más que con la institucionalización efectiva de políticas públicas de igualdad de género; es por esta razón que, a partir de 2014, cuando la economía ecuatoriana sufrió los efectos de la caída del precio internacional del petróleo, se empezaron a registrar retrocesos en los indicadores vinculados a la autonomía económica de las mujeres (Almeida, 2017, p. 23).

La evolución del mercado laboral en el período de análisis de este informe (diciembre de 2015 a diciembre de 2019) se encuentra marcada por un deterioro en la calidad del empleo. Esto aplica para ambos sexos, a través de una caída del empleo adecuado y los ingresos laborales, así como de un aumento de la tasa de subempleo, del trabajo no remunerado y de la informalidad.

La población económicamente activa (PEA), en 2015, estuvo compuesta por un 58,2% de hombres y un 41,8% mujeres. Mientras que, a fines de 2019, el 57,5% de la PEA era hombres y el 42,5% mujeres. Esta brecha se invierte en la población económicamente inactiva (PEI) que, para 2019, estaba compuesta por el 68,5% de mujeres.

Al analizar las características de la PEI en el período diciembre de 2015 a diciembre de 2019, encontramos que, en promedio, la mayoría de las mujeres (85,5%) que no buscan trabajo no lo hacían porque “su cónyuge o familia no le permite”, lo cual es uno de los síntomas de las sociedades patriarcales.



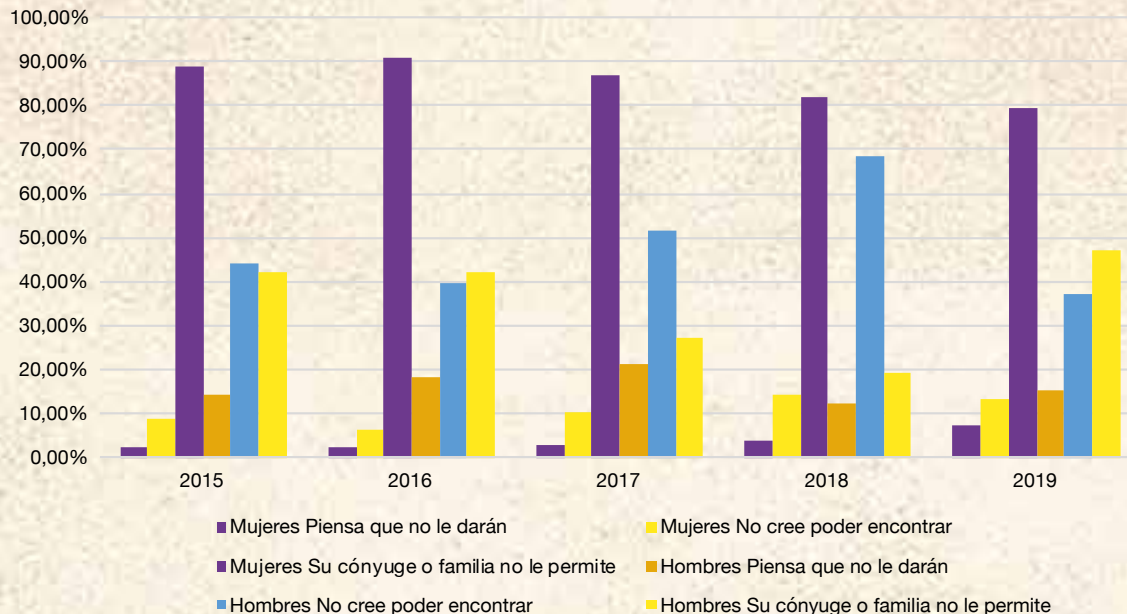


Gráfico 4: PEI 2015-2019

Fuente: ENEMDU, Indicadores Laborales 2015-2019. Elaboración propia.

Al examinar la caracterización por género en este período, las mujeres han representado, en promedio, alrededor del 41,2% de la población con empleo, mientras los hombres alcanzan el 58,8%. A diciembre de 2019, el 58,5% de las personas con empleo eran hombres y el 41,5% mujeres (INEC, 2015, 2020).

Con respecto al empleo adecuado, los datos de la ENEMDU muestran que, entre 2007 y 2019, la brecha a favor de los hombres se mantuvo alrededor del 15,5% en promedio, pasando del 16,2% en diciembre de 2015,

y al 14,2% en diciembre de 2019. El empleo adecuado para las mujeres a nivel nacional fluctúa entre el 28,7% y el 32,5%, llegando a su nivel más bajo en junio de 2019.

En el mismo período, la tasa de empleo global²⁶ se ubicó entre el 93,8% y el 95,5% para las mujeres. Asimismo, se registran en promedio aproximadamente 40 horas de trabajo

²⁶ La categoría de empleo incluye a todas las personas ocupadas: asalariados, independientes y no remunerados.

a la semana para los hombres, mientras que las mujeres dedican 34 semanales al trabajo remunerado. A diciembre de 2019, la brecha de género a favor de los hombres se ubicó en 1,3 puntos porcentuales.²⁷ Los hombres trabajaron en promedio 45,7 horas por semana, una cifra superior al promedio nacional (44,7 horas), mientras que las mujeres trabajaron menos (42,6 horas).

Las tres principales actividades en las que se ocupan las mujeres están vinculadas a los roles tradicionales en sectores como agricultura, servicios, alojamiento, entre otros. Para el año 2016, el 61,3% de las mujeres trabajaban en el sector informal y en el trabajo doméstico, en tanto que sólo el 17,4% de las mujeres lo hacían en el sector formal (Almeida, 2017, p. 23). De acuerdo con los registros administrativos reportados por el INEC²⁸, a mayo de 2015, en el sector formal de la economía ecuatoriana, había 2 160 000 personas, de las cuales el 62% eran hombres y el 38% mujeres. Esta menor participación de las mujeres en el empleo formal implica un menor acceso a los derechos laborales y la protección social.

En diciembre de 2019, la tasa de subempleo se ubicó en el 19% para los hombres y en el

16,2% para las mujeres; esta tasa es 2,8 puntos porcentuales mayor para los hombres con respecto a las mujeres. Con respecto a las mujeres que se encuentran en subempleo por insuficiencia de tiempo, el 68,2% de ellas señaló que trabajó menos de cuarenta horas debido a motivos de salud de un familiar, mientras que los hombres señalaron esta causa en el 31,8% de los casos (INEC, 2015, 2020).

Entre 2015 y 2019, a nivel nacional, las mujeres soportaron mayores tasas de desempleo que los hombres. Del total de desempleados, las mujeres representan en promedio el 51,4% y los hombres el 48,6%. El nivel más alto de desempleo femenino se dio en diciembre de 2016, cuando alcanzó el 6,1% de las mujeres. A diciembre de 2019, el desempleo afectó al 4,6% de las mujeres, esto es 1,3% superior a la tasa de desempleo masculina.

En promedio para el período, las mujeres ganaron el 80,5% de lo que recibieron los hombres como ingreso. La brecha salarial ha tendido a disminuir en el período, al pasar de 88,1 USD en 2015 a 52,8 USD en 2019. Sin embargo, esta aparente mejora en la desigualdad por ingresos “se debe a que existe una disminución del promedio del ingreso laboral en los hombres del 3,4% en comparación al año 2018 y una leve disminución en el caso de las mujeres del 0,3%” (Báez, 2020b, párr. 6).

27 Todas las brechas que se señalan son estadísticamente significativas.

28 La información proveniente de registros administrativos permite focalizar el análisis en grupos de población específicos como las ramas de actividad o los grupos de empresas clasificadas por tamaño. Esto no es posible hacerlo con información de encuestas de hogares debido a la limitación de la representatividad dada por el diseño muestral. El INEC dispone de esta información en Laboratorio de Dinámica Laboral y Empresarial (LDLE).

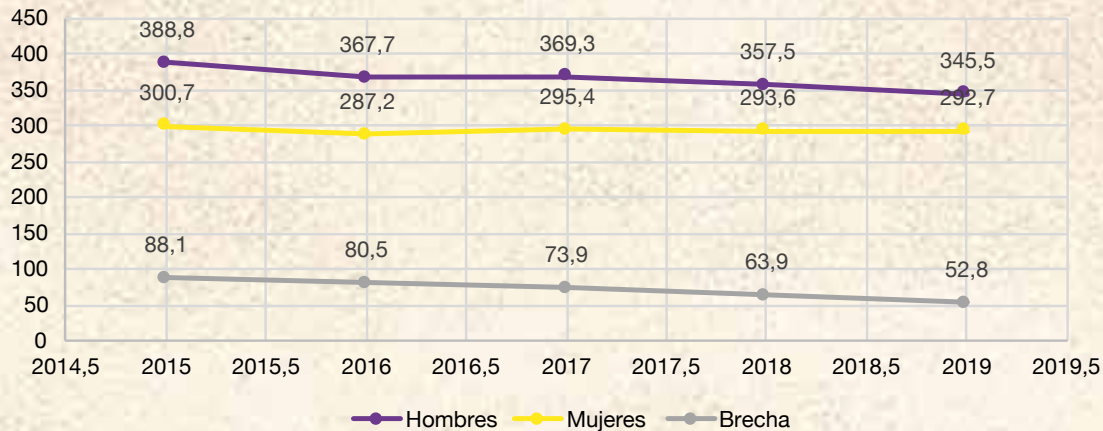


Gráfico 5: Ingreso laboral promedio y brecha laboral por género.

Fuente: ENEMDU, 2015-2019. Elaboración propia.

Por otra parte, las estimaciones de Molina Vera (2017) muestran que las mujeres con más de dos hijos tienen 10 puntos porcentuales menos de probabilidades de trabajar que las mujeres con un hijo.

Como se evidenció, las mujeres se encuentran en una situación laboral más desfavorable, ya sea por trabajar en sector informal de la economía, al que acceden para poder combinar el trabajo productivo con el reproductivo, o por estar afectadas por el incremento del trabajo no remunerado y el desempleo. Así, la TNRH para ambos sexos registra un aumento. La brecha a favor de las mujeres en los últimos dos años pasa de 11,7% a 12,9 (Fernández & Santillana, 2019).

Por otro lado, el TNRH está fundamentalmente en manos de las mujeres. En el período 2007-2017, las mujeres realizaron 77 de cada 100 horas de TNRH. Para el año 2017 el TNRH contribuyó con el 32% del gasto del consumo final de los hogares a nivel nacional y el 19,1% del PIB (INEC, 2019a). Más aún, las niñas de 12 años en adelante dedicaron en promedio 26,7 horas per cápita por semana al TNRH, mientras los hombres sólo dedicaron 8,2 horas. Esto significa que las mujeres trabajan sin remuneración tres veces más que los hombres en aquellas actividades que facilitan la reproducción y sostenimiento de la vida (Fernández & Santillana, 2019). Es decir, se mantiene la tendencia estructural a que los hombres accedan más a empleos en

condiciones plenas, y las mujeres a empleos sin remuneración (INEC, 2019a).

En todos los niveles de ingreso existe mayor participación de las mujeres en el TNRH frente a los hombres; sin embargo, a mayores niveles de ingresos, la participación de los hombres se incrementa. Si sumamos las actividades del TNRH y el trabajo remunerado de las personas ocupadas en el mercado, la carga global de trabajo de las mujeres es mayor a la de los hombres en 17,5 horas por semana, lo cual significa menos tiempo para actividades como la recreación, la educación y el descanso.

Este deterioro de los indicadores laborales, junto a la mayor carga de trabajo global, genera además una crisis afectiva y de salud en las mujeres, fundamentalmente en los sectores populares, que verán intensificada la jornada laboral, y con ello un agotamiento mental y emocional.

Empleo en el sector privado

En relación con el sector público y privado, si bien hay mayor presencia masculina en ambos sectores, las mujeres tienen una mayor participación en el sector público (49,99%) que en el privado (33,6%). A medida que la empresa es más grande, las características promedio de las mujeres en relación con las de los hombres, mejoran. No obstante, existe una mayor discriminación en contra de las mujeres en las empresas más grandes. De igual forma, a medida que los trabajos son mejores, hay más barreras de entrada para las mujeres y, al mismo tiempo, se observa mayor discriminación

(Benítez & Espinoza, 2018).

Según los informes de Deloitte Ecuador (2015-2019) sobre 113 empresas nacionales y multinacionales, se conoce que entre 2015 y 2019, la mayor parte del personal ejecutivo de las empresas es masculino (ver Cuadro 3).

	2015	2019
20% del personal	18%	22%
20-40% del personal	36%	29%
40-60% del personal	34%	33%
Más del 60%	11%	16%

**Cuadro 3: Porcentaje de mujeres ejecutivas
empleadas en empresas privadas**

Fuente: Informes Deloitte.

En 2017, el Ecuador mantuvo la TEA más alta entre los países de América Latina y el Caribe, aunque se ha ido reduciendo. La TEA se compone en un 52,1% por mujeres y un 47,9% por hombres; mientras que los propietarios de negocios ya establecidos son mayoritariamente hombres (54,3%). La razón de la TEA masculina versus la femenina es de 1.06, registrando un aumento frente al año 2016, en que fue de 0,9. En 2017, existen diferencias de género en las motivaciones para emprender. El emprendimiento motivado por necesidad representa el 42,3% y el motivado por oportunidad representa el 57,3%. Las mujeres predominan en los emprendimientos por necesidad, frente a los hombres en los

emprendimientos por oportunidad; la ratio de los emprendimientos de necesidad entre hombres y mujeres es de 1.23. Las mujeres predominan en la creación de negocios nuevos en ese año y, en cuanto a quienes poseen un negocio y emprenden en uno nuevo, la participación de mujeres menores de 50 años es superior a la de los hombres (Lasio, Caicedo, Samaniego, & Izquierdo, 2018). Por otra parte, de las mujeres que emprenden, el 89% menciona que lo hace por razones asociadas a discriminación por género (El Universo, 2020d).

Por otro lado, el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS) es la agencia gubernamental clave para la inclusión económica de las mujeres. Dicha inclusión se realiza a nivel individual u organizacional, en el último caso orientada por los principios de solidaridad y reciprocidad. Según el IEPS (2020), en 14 820 organizaciones, el 32% son socias mujeres y, del total de programas y proyectos, el 54% de participantes han sido mujeres, lo que muestra un alto interés de las mujeres por adquirir conocimiento frente a la escasa oferta de capacitación a la que pueden acceder.

Género en tiempos de COVID-19: efectos de la emergencia sobre la vida de las mujeres: economía y cuidados

El estudio realizado por ONU Mujeres y Fundación Telefónica (Holguín, 2020), expone las consecuencias de la emergencia sanitaria por COVID-19. La encuesta fue realizada a más de 1 000 mujeres de las provincias de Pichincha, Guayas y Manabí. Antes de la crisis, el 10% de las

mujeres estaban desempleadas, mientras que, hasta mayo de 2020, el 45% de mujeres perdió su trabajo. Las jóvenes son las más afectadas: el 69% de las mujeres de entre 17 y 25 años perdieron su empleo durante la pandemia. Entre las mujeres de más de 46 años, el 50% perdió su empleo. El porcentaje de despedidos en el grupo etario de 26 a 34 años llega al 44% y en el de 35 a 45 años al 48%. La pérdida de empleo se concentra en los sectores del comercio y la venta directa. Cabe recalcar que las condiciones laborales a su vez han cambiado, y el 57% de las entrevistadas presentaron una reducción en su salario. La crisis golpea a las mujeres que son propietarias de negocios, debido a que el 68,5% no ha podido poner en funcionamiento sus empresas. En la Sierra, la cifra alcanza el 83% por las restricciones más fuertes aplicadas durante la emergencia, mientras que en la costa es del 52% y en la Amazonía del 50%. El cierre de empresas administradas por mujeres generó que 33% de ellas tengan menos ingresos.

Las mujeres no sólo afrontan peores consecuencias en el mercado laboral, sino también en su entorno familiar. Como se mencionó, el TNRH es realizado principalmente por las mujeres, más aún por las mujeres indígenas y afroecuatorianas. La crisis sanitaria agrava esta situación debido a que 76% de las encuestadas afirman que su carga de trabajo se ha incrementado durante la cuarentena y la crisis. El 56% de las mujeres participantes en el estudio solo se dedica al acompañamiento de la educación de los niños. Adicionalmente, el 68% del personal de salud son mujeres y en el caso de quienes laboran en enfermería, llega al 81%.



Recomendaciones

Al Servicios de Rentas Internas (SRI), Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES):

- Generar incentivos fiscales para las empresas del sector privado que reduzcan la brecha salarial entre géneros y promuevan el empleo y emprendimiento de las mujeres.

SEGURIDAD SOCIAL

Esping-Andersen (1990) expone cómo los sistemas de bienestar social, principalmente de los países desarrollados en occidente, se estructuran a partir de categorías como clase, estatus y ciudadanía, proponiendo una mirada crítica hacia la dependencia de estos sistemas únicamente en el mercado. O'Connor y Olsen (1998) explican cómo tales categorías invisibilizan que los estados de bienestar son un importante mecanismo de estratificación de género; es decir, se genera la independencia de ciertas personas mientras se perpetúa la dependencia de otras, especialmente las mujeres, usualmente en relación con sus cónyuges, como trabajadoras, o como población en situación de vulnerabilidad. Nuestro planteamiento hace eco de este señalamiento al resaltar la necesidad de buscar una categoría para reconocer a las personas a cargo del trabajo doméstico y de cuidado, que recae principalmente en las mujeres. La población que requiere especial atención es aquella que no está en el mercado de trabajo y

que depende de familiares.

En la Constitución de 2008 se plantea a la salud como un derecho universal, con la obligación estatal de generar un sistema de protección social con miras a la autonomía individual (art. 32, art. 24 y art. 340). En el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 -2017, el objetivo de la política pública fue ampliar la afiliación al Seguro General Obligatorio (SGO) de la población que trabaja con relación de dependencia, incentivar la afiliación voluntaria de la población autónoma y de la población no remunerada (SENPLADES, 2013). Sin embargo, no se abordó al Seguro Social Campesino (SSC) (León Jiménez, 2018). En la implementación se mantiene la asociación de la seguridad social con la entrega de prestaciones económicas, atendiendo exclusivamente a la dimensión del empobrecimiento por ingresos que, aunque está condicionada a controles de salud para mujeres embarazadas, parto y atención del recién nacido, no cubre otras necesidades de las mujeres receptoras de los incentivos monetarios. Así, la población cubierta es aquella que trabaja en relación de dependencia y los trabajadores autónomos con capacidad de pago mediante el SGO. Para la población más empobrecida, se destina el Bono de Desarrollo Humano (BDH).

Según el Cuadro 4, el 26% de la población del Ecuador se encuentra afiliada a la seguridad social. Existe afiliación del trabajo no remunerado, que representa el 5% de afiliados en el año 2017, y aproximadamente el 1% del total de la población del país.



Año	Seguro General Obligatorio			Seguro Social Campesino	Seguro Voluntario	Total	Población total Ecuador ¹	% cobertura
	Trabajo No remunerado del Hogar	Seguro General Obligatorio	Jefe de familia ²	Dependiente	Seguro Voluntario			
2015	54.921	2.957.661	388.836	820.008	116.246	4.339.687	16.278.844	26,66%
2016	197.065	2.846.365	392.776	798.800	138.215	4.375.237	16.528.730	26,47%
2017	212.033	2.889.524	389.699	750.757	149.201	4.393.231	16.776.977	26,19%

Cuadro 4: Total de afiliados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Fuente: Boletín Estadístico N° 23, IESS, Año 2017.

Frente a la falta de información desagregada por género sobre la seguridad social, se ha acudido al procesamiento de la ENEMDU de los años 2008 al 2019. En efecto, se observa una tendencia a que la población sin acceso a la seguridad social se reduzca, y a un incremento de la población asegurada al SGO, al seguro general voluntario y al SSC. Sobre la base de esta información, se cuenta con el detalle de cobertura de los distintos tipos de seguro, en donde cabe resaltar que el promedio de cobertura en el período mencionado muestra: el 11,4% de hombres y 9,25% de mujeres del Ecuador cuentan con SGO, el 0,7% de hombres y 0,9% de mujeres cuentan con seguro social voluntario, el 3,84% de hombres y 3,85% de mujeres cuenta con SSC y el 32% de hombres y 34% de mujeres no cuenta con ningún tipo de seguro (ver Gráfico 6).

Es importante puntualizar que el seguro social voluntario y el SSC muestran un porcentaje a favor de las mujeres; los primeros se financian principalmente con los aportes voluntarios de los afiliados y los segundos con la contribución de todas las personas aportantes y otras fuentes. Podemos decir que estos dos tipos de aseguramiento tienen un menor vínculo con el mercado laboral y justamente son los que menor brecha presentan entre hombres y mujeres. Particularmente, el SSC es un sistema *sui generis* al ser fruto de una reivindicación social de la población campesina, anclado en la organización social.

Como se mencionó en la sección laboral, al contemplar el trabajo remunerado y no remunerado, las mujeres trabajan más horas que los hombres. Si se observa el porcentaje

de cobertura de la seguridad social general y el porcentaje de ningún acceso a un seguro, por sexo y en los rangos de edad de mayor generación de ingresos, las brechas entre hombres y mujeres crecen. En el Gráfico 7 se muestra que la brecha entre hombres y mujeres en el acceso a SGO en personas entre 30 y 44 años en el período de 11 años (2008-2019) es en promedio 3,17%, y de ningún acceso al seguro es en promedio de 7,06%; en ambos casos desfavorable para las mujeres. La brecha entre las personas de 44 y 65 años en el acceso a SGO es de 3,38% y de ningún acceso a seguro del 6,06%; en ambos casos desfavorable para las mujeres. Si analizamos la información de los adultos mayores, se observa que, de las personas mayores de 65 años en promedio, el 22,53% de los hombres y el 30,77% de las mujeres no tiene ningún seguro y el 14,02% de los hombres y el 12,03% de mujeres del total de la muestra cuentan con SGO.

De esta manera se constata que en aquellas edades en las que la mujer pudiese acceder a mayores ingresos a lo largo de su vida, y a su vez, en las que se dedica mayormente al cuidado de niños o adultos mayores, es cuando presenta más diferencias de cobertura del SGO frente a los hombres, es decir, cuando

está menos protegida frente a enfermedades, calamidades domésticas, accidentes u otros. Como ya se mencionó, el TNRH de las mujeres en el Ecuador representan el 19,1% del PIB, superando a otras actividades económicas y de los registros del IESS se observa que apenas un 1% de la población está cubierta bajo el seguro de TNRH. Como señala Forttes Valdivia (2019), la mayoría de las actividades de cuidado a personas dependientes se realizan dentro de los hogares, sin remuneración, y solo una baja proporción se provee por instituciones sanitarias. Además, se conoce que los hombres tienen como cuidadores principales a sus esposas o parejas, mientras que el cuidado de las mujeres se da mayoritariamente por sus hijas y presentan una mayor diversidad de personas cuidadoras (Forttes Valdivia, 2019).

Por otra parte, al observar las brechas de cobertura del SSC en los mismos rangos de edad, se encuentra que entre los 30 y 44 años la brecha en el período de estudio es de 0,86% y entre los 45 y 64 años es de 0,72% favorable para las mujeres. Y entre los 65 y más años la brecha es de 1,31% favorable a los hombres. Así, se observa que es de suprema importancia fortalecer esta política pública a futuro.

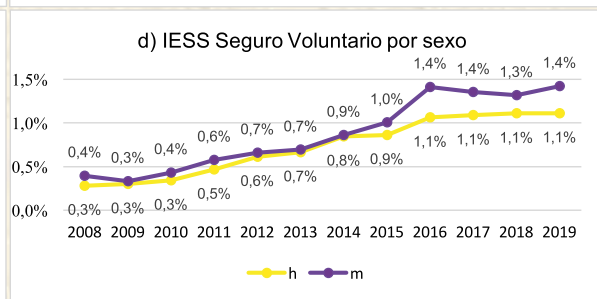
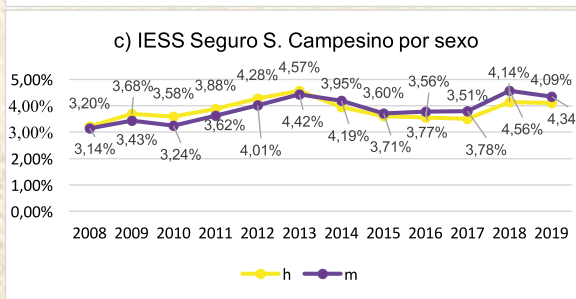
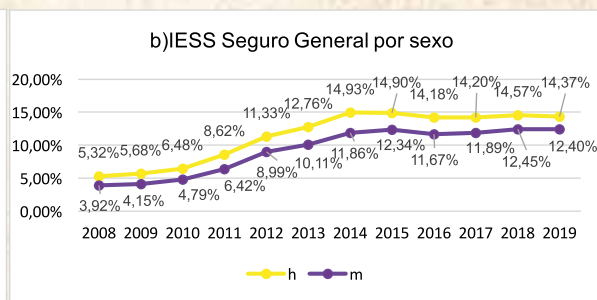
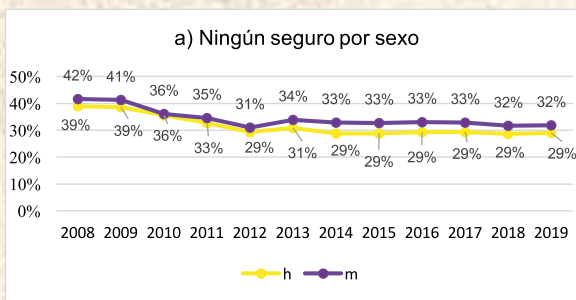


Gráfico 6: Brechas de género por tipo de seguro

Fuente: ENEMDU todos los años. Elaboración propia.

Nota: a) Los datos presentados son significativos para todos los años menos para el año 2010, el cual no presenta significancia. b) Los datos son significativos para todos los años (2008-2019). c) Los datos de los años 2008, 2013 y 2015 no son significativos, los años 2009, 2010, 2014, 2016, 2017, 2018 y 2019 son significativos. d): Los datos de los años 2009, 2012, 2013 y 2014 no son significativos, los años 2008, 2010, 2011, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 son significativos.

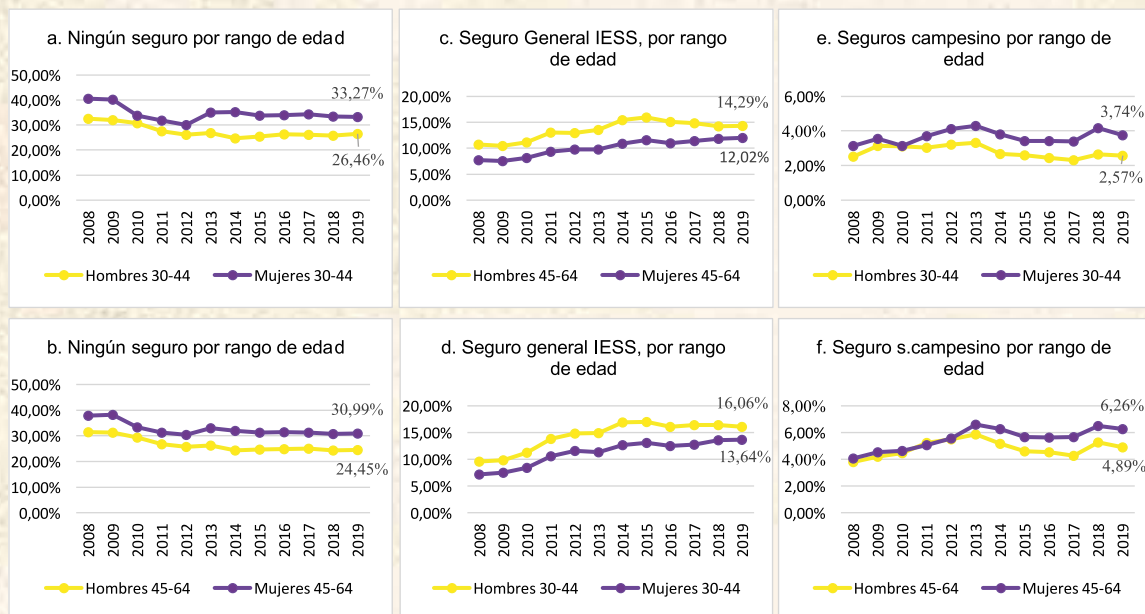


Gráfico 7: Brechas de género por tipo de seguro y edad productiva

Nota: a). Los datos presentados son significativos para todos los años b). Los datos presentados son significativos para todos los años. c). Los datos presentados son significativos para todos los años. d). Los datos presentados son significativos para todos los años. e). Los años 2009 y 2010 los datos no son significativos. f). los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 los datos son significativos. Fuente: ENEMDU todos los años. Elaboración propia.

Recomendaciones

Al Ministerio del Trabajo, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Inclusión económica y social (MIES) y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC):

- Implementar un Sistema de Protección Social que garantice la autonomía de las personas de manera universal y gratuita como dicta la Constitución de 2008. Dentro de este sistema debe incluirse un sistema nacional de cuidados que coordine las diferentes prestaciones sociales y productivas de los sujetos de derechos, particularmente de los grupos

de atención prioritaria. Estos deben estar anclados en procesos sociales y organizativos territoriales que amplíen la cobertura de seguridad social. La arquitectura institucional debe adaptarse a las personas, no al revés.

- Levantar información para el mapeo de personas aseguradas, de quiénes son personas cuidadoras y cuidadas, desagregada por género, edades, zonas geográficas, categorías de ocupación, ingreso, entre otras. Así se puede generar un sistema de información unificado para prestaciones contributivas como no contributivas de las distintas agencias gubernamentales, de manera que se pueda hacer un seguimiento individual e integral.

Al Ministerio de Salud Pública, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, en diálogo con OSC, especialmente organizaciones campesinas y la Unión Nacional de Trabajadoras del Hogar y Afines (UNTHA):

- Realizar una reingeniería de financiamiento basada en las necesidades de la población y el uso de recursos del Sistema de Protección Social mencionado. Es indispensable que se retomen las discusiones sobre el financiamiento de este de modo universal

y gratuito, basado en impuestos, se discuta el equilibrio necesario para su financiamiento con los aportes de los contribuyentes y otras fuentes, definir los roles entre el sector público y privado, así como la discusión sobre la generación de un fondo mancomunado de contribuciones de seguros públicos; sin perder de vista los avances de cobertura realizados al SSC.

Al Ministerio de Inclusión económica y social (MIES), el Ministerio de Salud Pública y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC):

- Generar un sistema de información territorializada de redes sociales sobre personas cuidadoras y personas cuidadas, con diferenciación de género y edad.

Al Ministerio de Inclusión económica y social (MIES), el Ministerio de Salud Pública, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida:

- Generar instrumentos y mecanismos de participación y control ciudadano, que permita construir participativamente las políticas públicas entorno a un sistema de salud público y un sistema de protección social articulados.

CRÉDITO

El crédito es un mecanismo indiscutible para la reducción de la desventaja de las mujeres en el mercado. A través de este, la reactivación productiva de quien recibe el crédito genera un mayor poder de negociación en el mercado y en la familia, mejora el bienestar al contribuir a la formalización del trabajo, la protección social, el mejoramiento de la nutrición y el acceso a la educación (Guachamin Andrade, 2010; McKernan, 2002; McKernan, Pitt, & Moskowitz, 2005). En 2014 en el Ecuador, el 41% de las mujeres tenía cuenta bancaria, frente al 52% de los hombres; en 2017 la brecha creció al registrar un 43% de mujeres en relación con el 60% de los hombres (Gavilanes, 2018).

Entre 2014 y 2017, el acceso al crédito aumentó para los hombres del 13% al 16% y para las mujeres disminuyó del 14% al 6% (Gavilanes, 2018). De acuerdo con análisis del BCE, mediante la ECV (2013-2014), el 18% de los hogares accedieron a un crédito. De este, apenas el 21,7% fue destinado a jefas de hogar, en donde la situación de jefas de hogares rurales empeora al acceder al 14,4%. Del total de jefas de hogar, el 31% obtienen crédito de fuentes informales (los hombres el 25%) y apenas el 9% de los créditos destinados a jefas de hogar no requieren de garantías (en los hombres es el 29%). Más aún, se conoce que, en todos los quintiles de ingreso, los créditos a jefas de hogar predominan y las brechas se incrementan al aumentar el quintil. Así, en el quintil 1 el 2% de jefas de hogar acceden a un crédito frente al 6%

de los hombres; y en el quintil V, el 4% de jefas de hogar acceder a un crédito frente al 21% de los hombres. Igualmente, el monto promedio del crédito es mayor en los hombres. En el quintil 1, el monto promedio de una jefa de hogar fue de 642 USD en relación con un jefe de hogar que fue de 1497 USD; en el quintil 5, una jefa de hogar recibió en promedio 7 642 USD, frente a un hombre 9 633 USD (Artola Jarrín, 2018).

Según la SEPS (2020), a diciembre de 2019 en el sector de cooperativas de ahorro y crédito, bancos y cajas comunales, el 57% de sujetos de crédito son hombres y el 43% son mujeres. La concentración de crédito en la población masculina se da en todos los niveles de instrucción y en todos los rangos etarios. Al analizar por segmentos de instituciones financieras, la brecha de género desfavorable para las mujeres es superior al 10% en todos los segmentos (2-5), excepto en el segmento 1 que es del 21%. Cabe mencionar que del dato que se tiene de la RFD (Gavilanes, 2018), los clientes activos de ONGs miembros de esta red, el número de mujeres clientes de crédito representa el 65,3% y de microcrédito el 65,33%. Esto quiere decir que las instituciones financieras de menor tamaño (monto de activos) son más propensas a dar crédito a mujeres que las de mayor tamaño.

Ahora, por tipo de crédito, se observa una brecha entre hombres y mujeres entre el 17% y 25% en consumo, microcrédito, vivienda y comercial; y sobre el monto, una mujer recibió en promedio un monto de 5 649 USD, que representa el 87% del monto promedio recibido por los hombres (SEPS, 2020) (ver Cuadro 5).



Año	Hombre	Mujer	Total	Brecha	% Brecha
2016	1917,4	1330,74	3248,14	586,66	18,1%
2017	5153,76	2079,62	7233,38	3074,14	42,5%
2018	3937,27	2641,54	6578,81	1295,73	19,7%
2019	3738,79	2560,29	6299,08	1178,5	18,7%
2020	929,29	634,72	1564,01	294,57	18,8%

Cuadro 5: Número Total de créditos concedidos por SFPS por género

Fuente: SEPS (2020).

Una institución de crédito público relevante en Ecuador a partir de su operación en 2016 es BanEcuador (BP). Se observa que la brecha del monto concedido en 2016 y 2019 es el siguiente:

Año	Total	Hombres	%	Mujeres	%	Brecha
2016	\$ 433.813,00	\$ 250.743,91	58%	\$ 183.069,09	42%	16%
2019	\$ 848.956,46	\$ 514.637,41	61%	\$ 334.319,05	39%	22%

Cuadro 6: Monto Colocado BanEcuador

Fuente: BanEcuador (2020).

Si no se considera el CDH concedido a través de BanEcuador, la brecha aumenta. Estas cifras muestran como las mujeres no solo acceden a montos de crédito inferiores, sino que su participación ha disminuido en los últimos 3 años, aun cuando las mujeres representan el 55,46% del número total de clientes activos (917.476) de esta institución.

En relación con los programas de crédito públicos para la población en situación de vulnerabilidad, en 2007 se creó el Crédito de Desarrollo Humano (CDH) dirigido a los beneficiarios del BDH. En 2018, el 75% de beneficiarios destinaron el crédito a actividades

agropecuarias, siendo el 92% de ellos mujeres. Las otras actividades principales son el comercio al por mayor y menor. Al considerar la caracterización de personas usuarias según el tipo de subsidio, se observa que la entrega de créditos se destina prioritariamente a madres (62%) (MIES, 2019). Con respecto a la evolución del CDH (ver Cuadro 7), es necesario señalar que el número de operaciones y montos destinados para este fin han disminuido de manera significativa en el período 2017-2019. Esto puede ser un indicador alarmante dado el contexto de recesión económica, desempleo y aumento de la pobreza.

Año	CDH
2017	100.018
2018	78.732
oct-19	52.046

Cuadro 7: Evolución operaciones CDH 2017-2019

Fuente: MIES, 2019.

A partir del levantamiento de información por muestreo del MIES (2018), se conoce que estos créditos han tenido un impacto productivo al observar que el 81% mantienen un emprendimiento en funcionamiento y a su vez, que este tiene una percepción favorable por parte de sus beneficiarios en relación con las condiciones de la familia, principalmente en salud, vivienda, servicios básicos y alimentación. Si bien, sus condiciones son más flexibles que otros, se observa que apenas un 31% de los emprendimientos corresponden a madres solteras. Así mismo, el 77% de estos emprendimientos se desarrollan de manera individual y solo el 4% mantiene actividades productivas asociativas.

Otro programa de crédito público dirigido a la población en situación de vulnerabilidad es el que se entrega a mujeres víctimas de violencia, creado en diciembre de 2017. En buena medida el trabajo ha consistido en desarrollar una planificación y capacitación a todas las entidades que intervienen en este programa: Vicepresidencia, BCE, BanEcuador, MJDHC y otras entidades como ONU Mujeres, casas de acogida y centros de asistencia. Si bien se observa una flexibilización en las condiciones de acceso al crédito y formas de pago en relación con otros productos financieros de BanEcuador, su implementación deja mucho que desear. De

acuerdo con la información presentada al 24 de enero de 2020, BanEcuador ha asignado 99 400 USD a 35 mujeres beneficiarias, cuando se programó un monto de colocación cercano a los 10 millones de dólares en 2017 (informante clave, comunicación personal, julio, 2020). De las entrevistas obtenidas, se conoce que la dificultad para operar se encuentra en la carencia de capacidades de coordinación entre las instituciones que intervienen y en el requerimiento puesto de mostrar un certificado que identifique a la persona como víctima de violencia (RUV), lo cual no es fácil obtener a nivel nacional.

Recomendaciones

Al Banco Central del Ecuador (BCE), la Corporación Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS), la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS) y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES):

- Fortalecer el CDH, para lo cual se requiere un levantamiento de información detallada y estudios de impacto, aumentar su asignación presupuestaria y mantener capacitaciones financieras, sobre todo en el período de recesión. Las lecciones aprendidas de este programa

pueden contribuir al diseño de productos financieros de otras entidades.

- Aumentar la bancarización de las mujeres, para lo cual se requiere generar productos financieros diferenciados por las distintas condiciones socioeconómicas de las mujeres de manera territorializada. Actualmente no existen directrices para la generación de estos por parte de las autoridades. El financiamiento de estos productos debe ser compartido entre el sector público y privado.
- Promover la generación de indicadores sociales territorializados y con perspectiva de género que a su vez den más peso a los indicadores relacionados con el buen comportamiento financiero. Esto especialmente en el sector financiero popular y solidario creado con el fin de promover la inclusión económica de la población más vulnerable.

Al Banco Central del Ecuador (BCE) la Secretaría de Derechos Humanos (SDH), BanEcuador, casas de acogida y centros de asistencia:

- Estudiar el programa “Crédito Crece Mujer - No más Violencia”, para conocer los cuellos de botella que explican su baja colocación. Es necesario mejorar la coordinación entre las entidades correspondientes con organizaciones con experiencia en violencia contra las mujeres.

A la Superintendencia de Bancos, la banca pública (BCE, BanEcuador, BIESS, Banco del Estado), la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), la Corporación

Nacional de Finanzas Populares (CONAFIPS), cooperativas de ahorro y crédito, cajas y bancos comunales:

- Generar información desagregada de manera sistemática, que incluya las principales variables socioeconómicas, de manera que se visualicen las brechas reales existentes entre géneros sin necesidad de generar datos de identificación. Esto permitirá implementar y monitorear políticas públicas y programas con metas precisas y eficaces hacia la reducción de inequidades. Actualmente, solo se tiene acceso público a datos agregados del sistema financiero popular y solidario desarrollado por la SEPS o de pocas entidades privadas.

Desplegar medidas orientadas a la educación financiera desde la niñez, tomando en cuenta las particularidades de género en la edad adulta. Igualmente, es necesario generar capacitaciones de género dentro de las instituciones financieras, concientizando sobre el rol que juega la banca en la reducción de las inequidades de género y las condiciones de vulnerabilidad para las mujeres.

Al Banco Central del Ecuador (BCE), la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES):

- Generar alianzas con entidades de investigación independientes para la generación de estudios que visualicen necesidades de política pública, su impacto, lecciones aprendidas y de diseño institucional con perspectiva de



género de manera sistemática con miras a la reducción de inequidades.

A la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC):

- Promover el empoderamiento económico de las mujeres a través de una alta coordinación entre la política social y la política productiva hacia el objetivo integral de generar autonomía individual.
- Articular los roles de las distintas agencias del Estado dentro de un mismo sistema de protección social para erradicar la discriminación económica contra las mujeres. En la relación entre el gobierno y la sociedad civil se debe definir roles tanto para compartir la provisión de activos por medio del mercado, como para la participación y control de este sistema por parte de la OSC.

Al Ministerio del Trabajo, Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), Ministerio de la Minería y Energía, Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, Superintendencia de Bancos, y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS):

- Generar sistemas de información sobre acceso a recursos productivos desagregados por género: acceso al crédito y a recursos agrícolas (capacitación, asistencia técnica, acceso a tierras y semillas).

Al Ministerio de Trabajo, Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

- IESS, Secretaría Técnica Planifica Ecuador, Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, Ministerio de Economía y Finanzas:

- Promover una política pública de cambio en patrones socioculturales que incentive los roles compartidos en actividades no remuneradas.

Al Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senescyt):

- Incluir la educación en igualdad de género de manera transversal en todos los programas de instrucción formal.

Al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Secretaría Técnica Planifica Ecuador, Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida:

- Establecer como lineamiento general para todo el sector público, que cada entidad genere sistemas de información desagregados por género, territorio y condiciones socioeconómicas, de modo que se cuente con registros administrativos de acceso público.

Al Servicio de Rentas Internas (SRI), Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES):

- Para enfrentar la crisis económica originada en la pandemia, implementar las políticas de Ingreso Básico de Emergencia (IBE), Bono Contra el Hambre y protección a los sectores económicos en los que participa mayoritariamente las mujeres.







PARTE III: INFORME SOMBRA SOBRE LA RESPUESTA ESTATAL A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y NIÑAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL DECRETADA POR LA PANDEMIA COVID-19²⁹



29 Agradecemos la participación de: Gabriela Montalvo (economista feminista), Andrea Gómez (epidemióloga), Lourdes Gualoto (PUCE), Virginia Gómez (Fundación Desafío), Mary Cabrera (SENDAS), Sofía Benavides (El Parto es nuestro), Kruskaya Hidalgo (FES ILDIS), Elvy Ullcuango, Movimiento de Mujeres de Sectores Populares Luna Creciente, Karina Marín (UASB), María Laura Andrade Laso (Corporación Humanas Ecuador), Sonia Andrade Tafur (CPME), Isabel González Ramírez (Corredores Migratorios), Luisa Lozano (CONAIE), Fanny Guampanti (Organización de Mujeres Shuar), Verónica Potes (UCE), Natasha Montero (Junta de Protección La Delicia), Blanca Pacheco (Casa María Amor), Lizi Ernest (Coalición Nacional de Mujeres), Lita Martínez (CEPAM Guayaquil), Sybel Martínez (Rescate Escolar), Tamara Briones (Tejedora Manabita), Cecilia Jaramillo (Mujeres por el Cambio, Paolina Vercoutere (Colectiva Runa Feminista), y la facilitación de Rocío Rosero Garcés y María José Machado (Coalición Nacional de Mujeres) y Cabildo por las Mujeres de Cuenca.

En 2020 la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador elaboró participativamente el *Informe Sombra de la Sociedad Civil al Comité de la CEDAW*, a través de un proceso de formación sobre los derechos humanos de las mujeres para su exigibilidad e incidencia. Como consecuencia de la pandemia por COVID-19, el Comité de la CEDAW alertó sobre el recrudecimiento de la violencia y la discriminación contra las mujeres y sus consecuencias agravadas en las mujeres en desventaja. La Coalición Nacional de Mujeres decidió realizar un informe específico sobre la crisis sanitaria, con período de análisis desde el 12 de marzo hasta septiembre de 2020. Se desarrollaron tres foros virtuales los días 6, 7 y 8 de julio de 2020, para recopilar testimonios sobre las medidas de emergencia del Estado ecuatoriano y su impacto en la vida de las mujeres diversas.

El Estado enfrenta la crisis con un sistema público de salud desmantelado, una economía en recesión, escandalosos actos de corrupción en plena emergencia y un recrudecimiento de la violencia y la discriminación contra las mujeres, afectadas desproporcionadamente por el desempleo, la sobrecarga de trabajos domésticos y de cuidados, la extrema pobreza y otras condiciones específicas de vulnerabilidad. El Comité de la CEDAW, tomando en cuenta la nota orientativa de la OACDH sobre el COVID-19 y los derechos humanos de las mujeres, instó a los Estados parte a proteger los derechos de las mujeres en sus respuestas a la pandemia. A través de este documento, se busca informar al Comité de la CEDAW sobre los aspectos en que se ha instado al Ecuador como Estado parte a actuar.

1. Abordar el impacto desproporcionado de la pandemia en la salud de las mujeres

El Ecuador enfrenta una agresiva reducción del Estado y del presupuesto para salud pública: de 306 millones de dólares en 2017, a 201 millones en 2018, y 130 millones en 2019 (Báez, 2020a). Entre 2 500 y 3 000 profesionales de la salud habrían sido despedidos en el último año (El Universo, 2019). Por contraste, el gobierno pagó bonos de deuda externa por 325 millones cuando su real valor era de 110 millones. Entre el 1 y el 22 de abril, hubo al menos 829 millones en fuga de capitales (Moreano, 2020).

Aunque el primer caso de COVID-19 en Ecuador se confirmó el 29 de febrero, recién el 12 de marzo de 2020 se declaró la emergencia sanitaria (Registro Oficial 254, 2018); se suspendieron las clases en las instituciones educativas, los arribos desde el exterior, y se ordenó realizar teletrabajo y mantener distancia social para evitar la propagación del virus. El 16 de marzo de 2020 se declaró el estado de excepción y toque de queda por calamidad pública; se suspendió la libertad de tránsito, de asociación y reunión para mantener una cuarentena comunitaria obligatoria (Registro Oficial Suplemento 163, 2020).

En Guayaquil los sistemas hospitalario y funerario colapsaron por la rápida expansión del virus que aumentó ocho veces las muertes en las primeras dos semanas de abril. Se registraron imágenes de cadáveres en aceras, casas, apilados en morgues, envueltos en bolsas plásticas y cajas de cartón (Cabrera &

Kurmanaev, 2020). Entre el 1 de marzo y el 15 de junio de 2020 se registraron en el país 20 373 muertes por encima del promedio, mientras el MSP contó, hasta el 19 de junio, apenas 4 156 fallecidos confirmados por COVID-19 (Mena Mena, 2020). La policía reprimió a quienes protestaron por la ausencia de medidas adecuadas para enfrentar la pandemia (Vivanco, 2020).

Hay al menos 13 investigaciones en la Fiscalía por escándalos de corrupción, reventas y sobreprecios de insumos médicos y kits hospitalarios (Ortiz, 2020).

La falta de datos abiertos y análisis epidemiológicos impide la formulación de políticas adecuadas. El Ecuador presenta un exceso de mortalidad de 27 027 defunciones del 1 de enero al 15 de julio de 2020 sobre la media esperada en el mismo período de los cinco años anteriores, con un incremento del 72.2% (Zúñiga, 2020).

La transmisión comunitaria continúa y se ha extendido la enfermedad por todo el país. Ecuador tiene la mayor letalidad (7.2%) de América del Sur por factores como el número de tests realizados e informados, capacidad de atención hospitalaria, número de camas de hospitalización y en unidades de cuidados intensivos, número de profesionales capacitados para la atención, entre otros. El sistema de salud pública en varias provincias está en su máxima capacidad y la derivación a hospitales privados es impagable para la mayoría.

Las provincias más afectadas en proporción son las de la Amazonía, debido a sus problemas socioambientales derivados del extractivismo (Zúñiga, 2020). Con corte al 12 de julio de 2020, se registran 1 435 casos positivos y 37 fallecidos en esta región (CONFENAIE, 2020).

Las decisiones en materia de salud pública no han tenido en cuenta a las organizaciones de mujeres ni a las trabajadoras de la salud, como tampoco las sobrecargas de trabajos domésticos y de cuidados para las mujeres o su exposición a la violencia al forzarlas al confinamiento con sus agresores. En los hogares, las mujeres son responsabilizadas por evitar contagios en sus familias con el consecuente agotamiento físico y emocional.

Comparando los casos de muerte materna por lugar de residencia en los años 2019 y 2020, siete provincias en el año 2020 reportan más muertes maternas que en 2019 (MSP, 2020).

El personal de salud, reducido al mínimo, ha sufrido despidos, no pago de sueldos, jornadas extenuantes, elevado número de contagios y muertes (Observatorio Social, 2020). Las mujeres representan el 95% de las enfermeras del país, gran parte de ellas, madres. El 70% no tiene estabilidad laboral (FEDE, 2020), sus edades están entre los 40 y 55 años, no tienen equipos de protección y están saturadas de trabajo, en un ambiente estresante y represivo, sin descansos ni tiempo para ir al baño. Por miedo de contagiar a sus familias, muchas se han aislado.

El relajamiento de las medidas y la necesidad de trabajar fuera por parte de las mujeres adultas, han desplazado el trabajo de cuidado hacia las niñas o adultas mayores, sin corresponsabilidad con los varones. Se han eliminado varios servicios de cuidado y los hogares se han convertido en espacios productivos/reproductivos con una pauperización de las condiciones de vida y la intensificación de las tareas.

Recomendaciones

Al Ministerio de Salud:

- Fortalecer el sistema de salud pública: atención primaria, personal, presupuesto, infraestructura y número de camas para que nadie quede fuera.
- Garantizar los derechos de las trabajadoras de la salud.
- Realizar pruebas masivamente, informar sus resultados.
- Mantener el distanciamiento con políticas de inclusión económica y social.
- Mejorar y transparentar los datos para realizar análisis epidemiológicos y políticas públicas específicas para las mujeres diversas.

A los Ministerios de Finanzas, Salud e Inclusión Económica y Social:

- Establecer sistemas públicos y gratuitos de cuidados y la corresponsabilidad en los hogares como condición para la autonomía física y económica de las mujeres.
- Garantizar políticas específicas de apoyo a las mujeres empobrecidas.

2. Garantizar los servicios de salud sexual y reproductiva en tanto servicios esenciales

Hay dificultades de acceso a información, atención y toma de decisiones. Se reportó una baja demanda de anticonceptivos y preservativos en los primeros meses de la pandemia por el miedo al contagio; mayor riesgo de violencia sexual, y seguro incremento de los embarazos no deseados, las ITS y abortos de riesgo. Hay temor por un posible desabastecimiento de anticonceptivos, sobre todo en áreas rurales. Esterilizaciones y otras atenciones quirúrgicas han sido diferidas. La telemedicina no contempla la dificultad de acceso de la población rural y empobrecida.

En una encuesta virtual sobre acceso a servicios de salud sexual y reproductiva a 512 mujeres diversas de todo el país, el 47,66% informó dificultades, la mayoría jóvenes y mujeres empobrecidas. El 36,07% suspendió su método anticonceptivo, el 41,8% no pudo acceder al servicio y 31,15% pagó por el método en otro lugar. El 90,9% de las adolescentes mencionan problemas en el acceso a anticonceptivos. 80,6% del total de mujeres embarazadas o que dieron a luz tuvieron dificultades de acceso a atención en salud (Surkuna Ecuador, 2020).

Las redes feministas de información sobre aborto inciden en la prevención de la mortalidad materna, pero son insuficientes para ayudar a todas. Se criminaliza a niñas, adolescentes y mujeres por interrumpir sus embarazos, mientras la Corte Constitucional no resuelve sobre la despenalización del aborto por violación.

Por otra parte, hay preocupación por un posible desabastecimiento de antirretrovirales para personas que viven con VIH/sida, junto su condición específica de vulnerabilidad por ser personas inmunodeprimidas. Gran parte de la población de mujeres trans en situación de prostitución son portadoras y no se ha tomado en cuenta esta condición en el confinamiento; se ha complicado la entrega de kits de prevención a trabajadoras sexuales.

Hay dificultad de acceso a datos sobre embarazos, partos y lactancia. Los controles preparto han sido afectados, las personas embarazadas experimentan graves conmociones y han sido víctimas de abusos económicos y de violencia obstétrica, tanto ellas como los recién nacidos. Han aumentado las cesáreas innecesarias, con lo que se rompe el apego madre-hijo; no hay personal suficiente para el apoyo a la lactancia, no se permite tener acompañantes en los partos y se ha negado asistencia en emergencias (Cariboni, Carrión, & Rea, 2020).

Recomendaciones

A la Corte Constitucional:

- Resolver favorablemente sobre la despenalización el aborto en caso de violación.

Al Ministerio de Salud:

- Declarar esenciales los servicios de salud sexual y reproductiva, con recursos suficientes; acercarlos a la ruralidad y

evitar su desabastecimiento.

- Prevenir y erradicar la violencia sexual y obstétrica, las cesáreas innecesarias, apoyar la lactancia y mantener espacios específicos y aislados para controles preparto y partos, sin diferir las atenciones a personas embarazadas y recién nacidas.
- Realizar diagnósticos tempranos de VIH/sida.

3. Proteger a las mujeres y niñas de la violencia de género

De enero a octubre de 2020, se registraron 81 femicidios (El Mercurio, 2020). Según la Secretaría de Derechos Humanos, de marzo a septiembre de 2020, en las casas de acogida se registraron 1 032 atenciones y acudieron a los centros de protección 16 000 mujeres por casos de violencia (Televistazo, 2020). Pese a esto, no se consolidan políticas de reparación para hijas e hijos de las víctimas.

Las medidas para prevenir la propagación de COVID-19 como la cuarentena y el distanciamiento físico generan mayores riesgos de violencia contra las mujeres, niñas y niños. Durante el confinamiento pueden presentarse situaciones estresantes o conflictivas que incrementan la violencia, incluido el castigo corporal, la desatención y aumentar el riesgo de violencia sexual en la pareja íntima y también por parte de adultos hacia niños, niñas y adolescentes (UNICEF, 2020). Así, el 70% de



niñas, niños y adolescentes desaparecidas “voluntariamente” durante la pandemia en Ecuador, son mujeres, probablemente como consecuencia de la violencia en sus hogares (EFE, 2020).

Entre el 31 de agosto y el 6 de septiembre, la Fiscalía recibió 159 y 140 denuncias diarias por los delitos de abuso sexual y violación, respectivamente. Cabe anotar que las denuncias por delitos sexuales se redujeron al inicio de la pandemia debido a las dificultades para presentar denuncias (El Universo, 2020e).

Con frecuencia, las mujeres están encerradas con sus agresores e impedidas de recibir medidas de protección. Las niñas y adolescentes no cuentan con protocolos específicos de atención en violencia, y las juntas de protección están saturadas. Hay un retroceso en los servicios de atención especializados. Se alerta sobre la ausencia del enfoque de género en el proyecto de Código Orgánico de la Niñez y la Adolescencia.

Antes de la pandemia la Secretaría de Derechos Humanos, ente rector de la Ley de Prevención y Erradicación de Violencia, LOIPEVM, redujo su presupuesto y personal. En la pandemia hubo aún más despidos y reducción de sueldos y horas de trabajo. La protección social en su conjunto se debilitó. Hay varias casas de acogida y centros de atención que no reciben recursos y están desbordadas.

Las organizaciones de mujeres no dejaron de atender a las víctimas de violencia ignoradas por la policía. Recién en abril la Fiscalía implementó

una plataforma para denuncias en línea. No se tomó en cuenta el enfoque diferencial: la tasa de analfabetos digitales hombres en 2013 fue de 25% y la tasa de analfabetas digitales mujeres fue de 30 % (FCSH - ESPOL, 2016). Adicionalmente, menos de la mitad de las familias ecuatorianas tienen conectividad básica a internet (La Hora, 2020). Los procesos judiciales se estancaron en el inicio de la pandemia. Los tiempos mínimos de atención a las llamadas de emergencia por violencia son de 48 minutos, con peligro mortal para las mujeres.

Hay una escalada de niveles de riesgo de la violencia por el aislamiento. Los agresores justifican sus acciones por la angustia del desempleo y la pobreza. Las campañas piden a las víctimas que denuncien la violencia sin considerar relaciones de poder, presencia del agresor, y problemas de conectividad. Los mensajes incluso sugieren no despertar la ira de los agresores, responsabilizando a las mujeres. El personal de primera atención del ECU 911 no hace adecuadas valoraciones del riesgo, no está capacitado en rutas, protocolos y enfoques.

Así también, las sobrevivientes de violencia que empezaron a salir del entorno de abuso y que ahora están desempleadas, podrían volver a convivir con sus agresores por necesidad económica.

La pandemia y la pospandemia facilitan la trata de niñas, mujeres y migrantes. Las políticas y equipos de prevención y atención se han debilitado y responden a un enfoque de seguridad y no de derechos humanos. Cada

vez existen más casos de mujeres en indigencia a quienes les ofrecen trabajos que pueden terminar en redes de trata. Miles de personas se encuentran en absoluta vulnerabilidad y riesgo. No hay un seguimiento e identificación de las mujeres posiblemente desaparecidas. La población migrante y refugiada no tiene acceso a información y comunicación y se sospecha que la trata se va a intensificar.

Recomendaciones

Al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Secretaría de Derechos Humanos:

- Priorizar recursos para la implementación de la LOIPEVCM.

A la Secretaría de Derechos Humanos:

- Garantizar el enfoque diferencial en la atención a las víctimas de violencia y en los registros de información.
- Fortalecer equipos de atención y sus capacidades.
- Mejorar rutas y protocolos y brindar mecanismos sencillos y expeditos para acceder a la justicia, no solamente por vía telefónica o por internet.
- Activar los sistemas de alerta temprana para prevenir los feminicidios.
- Prohibir los recortes presupuestarios y de personal para casas de acogida y centros de atención.
- Generar programas basados en el fortalecimiento de la autonomía económica para las víctimas y sobrevivientes de violencia.

- Levantar alertas inmediatas en casos de desapariciones y activar planes urgentes de mitigación para prevenir la trata y la explotación sexual de las mujeres y niñas.
- Archivar el proyecto de Código de la Niñez y Adolescencia.

Al Consejo de la Judicatura:

- Implementar recursos sencillos y eficaces, sanciones a los agresores y reparación a las víctimas para detener la impunidad.

4. Asegurar la igualdad de participación en la adopción de decisiones

Las mujeres están conteniendo la crisis en sus hogares y comunidades, pero han sido sistemáticamente excluidas de las decisiones públicas. Las organizaciones de mujeres denuncian la ausencia de transparencia, participación ciudadana y contraloría social en las políticas de emergencia.

Los Comités de Operaciones de Emergencia (COE), que toman las decisiones estratégicas sobre la gestión de la pandemia, están masculinizados. Las mujeres alcaidesas no llegan al 7%. Entretanto, se ha comprobado que los países liderados por mujeres o con gabinetes paritarios han enfrentado de manera más humana la crisis.

Hay una trivialización de las necesidades de las mujeres en la agenda pública y las mujeres autoridades que posicionan una perspectiva de género sufren violencia en la vida política.



Sin embargo, las mujeres históricamente han participado desde la sociedad civil a través de la exigibilidad de derechos, la resistencia y las propuestas, no se han detenido a pesar del abandono estatal.

Recomendaciones

Al Ejecutivo, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, al COE Nacional y a los COE Cantonales

- Garantizar la paridad en la toma de decisiones sobre la pandemia,
- Activar mecanismos de incidencia vinculantes desde las organizaciones de mujeres, veedurías y controles del gasto público;
- Posicionar en la agenda pública los impactos de género de la crisis y el recrudecimiento de la violencia y la discriminación contra las mujeres; y,
- Garantizar mecanismos para prevenir y erradicar la violencia en la vida política, con datos fiables desagregados por sexo y otras distinciones, para acciones específicas.

5. Garantizar la educación continua

Se ha reducido en 894 millones de dólares el presupuesto de educación por la crisis provocada por la pandemia (The world news, 2020a). Según el Ministerio de Educación, cinco mil estudiantes de la costa y mil quinientos de la sierra abandonaron sus estudios durante el período de pandemia (La Verdad, 2020).

Vale notar que, desde antes de la pandemia, la deserción escolar ya estaba feminizada por la violencia en los hogares y en el ámbito educativo; los matrimonios forzados, embarazos y lactancia y sobrecarga de tareas domésticas y de cuidados.

Hay una gran brecha entre el acceso urbano y rural a internet. La ruralidad únicamente cuenta con un acceso del 21,6% y el país con el 45.5% (INEC, 2019b). Se quiso eliminar los Infocentros que facilitaban el acceso rural a internet y se han cerrado escuelas y centros de desarrollo infantil. Las niñas y adolescentes reportan exceso de tareas y cansancio, usan sus propios planes de datos y sus propios teléfonos, si los tienen. La educación virtual agota a las estudiantes y no es pedagógicamente adecuada.

Ha crecido la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes por medios cibernéticos: casos de propuestas sexuales y consultas “privadas” de profesores a estudiantes. Se ha incrementado el consumo de pornografía infantil (Rosero, 2020).

El 56% de las madres se dedican solas a la teleeducación con niñas y niños. No hay inclusión para niñas con discapacidad con rezago escolar. Hay un regreso a la explotación laboral infantil. Se reportaron durante la emergencia, al menos ciento once suicidios de niñas, niños y adolescentes (El Universo, 2020f).



Recomendaciones

Al Ministerio de Educación:

- Fortalecer la inversión en educación pública y facilitar a niñas, niños y adolescentes en situación de pobreza las condiciones de acceso a la educación;
- Prevenir y sancionar la violencia en los espacios educativos digitales;
- Crear sistemas de enseñanza que no sobrecarguen de trabajos a las mujeres y a las niñas;
- Fortalecer la Educación Sexual Integral para una vida libre de violencias.

6. Proporcionar apoyos socioeconómicos a las mujeres

La política económica favorece al mercado y al gran capital en perjuicio del cuidado y la vida. El falso dilema economía/salud privilegia lo “productivo” invisibilizando la producción en los hogares, que sostiene el tejido social. Esto ha causado el desempleo y la pérdida de la autonomía económica femenina. La feminización agresiva de los campos “productivos” tiene como consecuencia una devaluación del trabajo y su precarización.

Los sectores empobrecidos han sido los más afectados por la crisis. Antes de la pandemia, el país ya estaba en crisis económica y con presupuesto reducido. Con la emergencia sanitaria, la excusa para no cumplir obligaciones ni garantizar derechos es la falta de recursos. A diciembre de 2019, la pobreza a nivel nacional

fue de 25% y la pobreza extrema alcanzó el 8.9% (Lombeida & Serrano, 2020). Esto representa alrededor de 4.4 millones de personas. La medida de quedarse en casa no considera que alrededor del 72% de las personas que trabajan en Ecuador están en el sector informal, viviendo del ingreso de cada día (Arias Marín, Carrillo Maldonado, & Torres Olmedo, 2020). Adicionalmente, la crisis de COVID-19 aumentará dramáticamente la tasa de pobreza entre las mujeres y ensanchará la brecha entre los hombres y las mujeres que viven en la pobreza (ONU Mujeres, 2020).

Según las proyecciones, hasta 460 mil ecuatorianos perderían sus trabajos en la pandemia y 700 mil caerían en la pobreza hasta finales de 2020. Ecuador tendría el mayor desplome del PIB de América Latina con 6% (Correa-Quezada, Izquierdo-Montoya, & García-Vélez, 2020). 45 de cada 100 mujeres declaran haber perdido su trabajo (Holguín, 2020). En los primeros tres meses de la pandemia se registraron 180 852 despidos (Rodríguez, 2020). Se anunció en mayo de 2020 un recorte en el gasto público de más de cuatro mil millones, de los que 980 corresponden a masa salarial, es decir, despidos (El Comercio, 2020a). En el sector privado se conocen los “acuerdos de preservación de fuentes de trabajo” permiten la flexibilización laboral.

Durante la emergencia se reporta una disminución de hasta un 36,21 % en el pago de pensiones alimenticias y hay cientos de peticiones de rebajas de pensión (Consejo de la Judicatura, 2020), lo que pone en riesgo la supervivencia de niñas, niños y adolescentes.



Según UNICEF Ecuador (2020), solo el 54% de los hogares tuvo suficientes alimentos. El 11% no tuvo acceso y el 35% lo tuvo parcialmente.

Los impactos de la pandemia en el sector agrícola se distribuyeron de manera desigual entre la agricultura familiar campesina y las grandes economías agroexportadoras. Mientras las empresas agroexportadoras se beneficiaron de las intervenciones del Estado durante la pandemia (ratificación TLC con el EFTA y flexibilización laboral, por ejemplo) la agricultura familiar y campesina -liderada por mujeres- sufrió las formas de su ausencia (Acción Ecológica, 2020).

La política pública de inclusión social en la pandemia se tradujo en “bonos de protección familiar emergente” y “canastas solidarias de alimentos”. Las organizaciones de mujeres denuncian que para su entrega no se consideró datos actualizados de pobreza ni despidos recientes y que las canastas no cubren necesidades alimenticias de las familias. Se ha recurrido a ollas comunitarias, trueques, acciones solidarias y en muchos casos mendicidad.

Se denunciaron actos de violencia de la fuerza pública contra mujeres en situación de calle, indígenas, migrantes venezolanas (Bilbao Lopez de Armentia, 2020), en trabajo sexual/prostitución, repartidoras y trabajadoras informales; desalojo de sus espacios de trabajo a sitios inseguros y confiscación de sus productos. Hubo tratos crueles e inhumanos a quienes habrían infringido el toque de queda, con cortes de pelo, golpes, castigos físicos,

retiro de mercancías y detenciones arbitrarias (El Universo, 2020c).

El 90% de las trabajadoras remuneradas del hogar son mujeres; la mayoría racializadas y afectadas por modos de relación coloniales y misóginos. Han denunciado tres escenarios: despidos, obligación de permanecer en casa de sus empleadores separadas de sus familias o situación de virtual esclavitud, sin remuneración y con pago en especies y jornadas extenuantes al cuidado de personas enfermas. Antes de la pandemia solo el 40% de las TRH tenía acceso a seguridad social (CARE Ecuador, 2018).

Muchas mujeres en situación de pobreza han debido juntarse con otras familias por la escasez. El hacinamiento ha aumentado el riesgo de violencia y ha incrementado el trabajo doméstico. Las familias racionan sus comidas y las redes solidarias de la sociedad civil han provisto víveres, implementos de bioseguridad y apoyo psicológico.

Los barrios más precarizados del país no cuentan con acceso a agua potable ni saneamiento, esto sobrecarga de trabajo a las mujeres, a quienes se responsabiliza en los hogares de la limpieza, cocina y desinfección.

Mujeres de todo el país han enfrentado la crisis con autogestión y apoyo de los gobiernos locales, más que del gobierno central. Denuncian que en la adquisición masiva de alimentos se privilegió a grandes empresas y no a pequeñas productoras.



Ante la crisis económica se han recrudecido los problemas de hambre, mendicidad y desalojo de viviendas por el desempleo.

Las prioridades económicas del gobierno reflejan un modelo de ajuste neoliberal incompatible con los derechos de las niñas y las mujeres. Las áreas de reactivación económica no contemplan los trabajos feminizados. Las mujeres tienen menos acceso a las políticas de crédito.

Recomendaciones

A los Ministerios de Economía y Finanzas, de Inclusión Económica y Social y la SDH:

- Establecer una política económica centrada en el cuidado de la vida y su sostenibilidad.
- Incluir en el programa de reactivación económica los sectores que emplean mujeres, garantizar medidas que impidan la pérdida de empleos, seguridad social y viviendas.
- Entregar alimentos suficientes sobre un registro actualizado de personas en pobreza;
- Establecer la renta básica universal y la soberanía alimentaria para garantizar los derechos básicos como parte del programa de recuperación;
- Inyectar recursos a empresas pequeñas y medianas para que se sostengan en la crisis.
- Respetar los derechos de las trabajadoras públicas y privadas, en lugar de reducir sueldos y capacidad adquisitiva.

7. Adoptar medidas específicas dirigidas a las mujeres en situación de desventaja

Adultas mayores

Las adultas mayores denuncian abandono estatal y familiar, baja cobertura de canastas y bonos, y contagios masivos de COVID-19 en centros geriátricos. 6 de cada 10 personas que mueren por COVID-19 en Ecuador tienen más de 65 años (Quiroz, 2020). Muchas mujeres mayores no han asistido a casas de salud por miedo al contagio, se las ha encontrado en la calle sin identidad y sin medicación. Se profundizan sus problemas emocionales y condiciones psiquiátricas por el aislamiento. Han debido asumir el cuidado de sus nietas y nietos y actividades domésticas extenuantes no adecuadas para su edad.

Mujeres y niñas con discapacidad

Las políticas para este sector tienen una orientación asistencialista y patologizante. En la crisis sanitaria no hay políticas específicas para discapacidades, más allá de guías y protocolos que no se aplican y que carecen de enfoque de género y diferencial para su accesibilidad por parte de personas con discapacidades psicosociales. Las guías sobre derechos sexuales y reproductivos tienen un enfoque de riesgo. Se desconoce cuántas mujeres con discapacidad han sufrido violencia sexual y si las medidas de auxilio son accesibles para ellas.

Tampoco se conoce el número de mujeres con discapacidad que se han contagiado o fallecido por COVID-19. Asimismo, no se han



contemplado protecciones contra los despidos de personas con discapacidad. Las políticas de la crisis no cubren las necesidades de las madres que crían solas porque hay abandono del padre por la discapacidad de la madre.

Durante la pandemia se emitieron de manera ilegal 3 000 carnés de discapacidad (Heredia, 2020) para acceder a beneficios tributarios, incluidos como titulares altos funcionarios de gobierno, escándalo de corrupción que evidencia el abandono de este sector.

Mujeres y niñas migrantes y en situación de pobreza

Ecuador es el país que ha reconocido a la mayor cantidad de personas refugiadas en América Latina. Hasta septiembre de 2020, 69 897 personas han sido reconocidas como refugiadas. Además, en Ecuador hay 25 025 solicitantes de la condición de refugiado, que se encuentran a la espera de una decisión del Estado (ACNUR, 2020). La población migrante sufre políticas de antinmovilidad. Las mujeres migrantes en situación de pobreza carecen de vivienda y trabajo adecuados y han sido criminalizadas, humilladas y castigadas con desplazamientos forzados internos hacia lugares inseguros.

El 98% de las repartidoras de plataformas como Glovo y Ubereats son venezolanas, en regímenes de explotación. Están expuestas a accidentes de tránsito, no tienen acceso a servicios de salud y experimentan acoso sexual por parte de clientes (Hidalgo Cordero & Valencia Castro, 2020).

También hay mujeres que venezolanas salen de Perú y cruzan Ecuador hasta Colombia o Venezuela. Hay cientos de mujeres y niñas viajando. Son semanas de caminata sin redes de protección. La violencia sexual, sexo forzado a cambio de comida y la exposición a redes de trata y pornografía infantil crecen sin control. Las mujeres mayores se van quedando rezagadas en el camino porque no resisten. Las familias que viven de la venta diaria en las calles están en situación de mendicidad.

Al inicio de la pandemia muchas ecuatorianas en el exterior no pudieron regresar al país y se quedaron atrapadas en países extranjeros, sin protección, sin dinero y sin poder cuidar de su familia en Ecuador.

Mujeres y niñas de pueblos y nacionalidades

En salud y educación las mujeres indígenas de las 14 nacionalidades y 18 pueblos denuncian abandono por parte del Estado, dificultades de comunicación y ausencia de políticas con pertinencia cultural. No cuentan con implementos de bioseguridad, medicina y casas de salud. Solicitaron al MINEDUC que cierre el año escolar por la brecha de accesibilidad a internet sin respuesta y muchas niñas indígenas y afrodescendientes quedaron rezagadas de la educación.

En lo económico las mujeres rurales e indígenas denuncian problemas en la producción y comercialización agrícola, no tienen insumos de bioseguridad, no pueden vender sus productos.

En sus hogares hay despidos, desempleo y hambre. Los casos de violencia no se denuncian por la lejanía de servicios de atención y miedo al contagio. Han crecido el abandono y la violencia sexual contra las niñas.

En la Amazonía las consecuencias de la pandemia son especialmente alarmantes, el extractivismo, los derrames petroleros y sus impactos ambientales han afectado las vidas de las amazónicas, quienes denuncian que en el confinamiento las instituciones no se acercaron con información ni implementos de bioseguridad para prevenir contagios y ellas se defendieron con medicina ancestral. El acceso a la educación ha sido difícil sin conectividad ni textos. No se han entregado kits alimenticios para todas, la violencia ha crecido, no hay acceso a anticoncepción y los embarazos no deseados se incrementaron.

Las mujeres de pueblos indígenas en aislamiento voluntario Tagaeri y Taromenane podrían desaparecer. El Estado tiene la obligación de no contacto y el deber de protección a estos pueblos implica proteger los pueblos cercanos. Se deben evitar los contactos voluntarios o involuntarios a través de actividades cercanas a la zona ITT o de amortiguamiento, porque el contagio de enfermedades para las que estos pueblos no tienen una memoria inmunológica podría ser mortal.

Las mujeres afrodescendientes son especialmente afectadas en el país por la violencia y por la pobreza, la falta de acceso a la educación, el desempleo, el hacinamiento,

el hambre y los prejuicios racistas. De acuerdo con la información proporcionada por varias organizaciones, los territorios habitados por poblaciones racializadas, especialmente comunidades afrodescendientes, han sido los más vulnerables ante el padecimiento y la mortalidad del COVID-19.

Las cifras de contagios no están desagregadas por pueblos y nacionalidades.

Mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero

Las mujeres lesbianas y bisexuales han experimentado violencia y discriminación en el interior de sus hogares. Las mujeres lesbianas tienen mayores dificultades en materia de salud, en comparación con otras mujeres, y las personas bisexuales están condenadas a ocultar su orientación sexual (ONU Mujeres, 2019).

Las mujeres trans están excluidas de los cánones de ayuda humanitaria, centrados en el estereotipo mujer-familia; viven en casas comunitarias y no han sido beneficiarias de bonos ni canastas. Aquellas que realizan trabajo sexual/prostitución y peluquería, no tuvieron ingresos durante el confinamiento. Persiste el estigma y el enfoque punitivo para abordar la transexualidad en el espacio público. Varias mujeres trans han sido víctimas de violencia policial, chantaje, violencia sexual, sexo transaccional forzado, crímenes de odio, mayor exposición al COVID-19 y complejidades de salud debidas a la autohormonización y VIH/sida.



Mujeres privadas de libertad

La mayoría de privadas de libertad son juzgadas por delitos contra la propiedad o microtráfico de drogas, debido a la feminización de la pobreza. Hay un gran número de ellas encerradas con sus hijas e hijos y embarazadas, afectadas por el hacinamiento y la falta de implementos de bioseguridad en los centros penitenciarios. Se ha denunciado que muchas mujeres presentan síntomas de COVID-19 y no son atendidas (INREDH, 2020).

Recomendaciones

Al COE Nacional y a los COE Cantonales:

- Atender las necesidades específicas de las mujeres en condiciones de vulnerabilidad y reemplazar el enfoque asistencialista por la protección integral de derechos para que ninguna quede fuera, incluyendo a las migrantes, desde la interseccionalidad.
- Asignar fondos de emergencia para garantizar transferencias monetarias, servicios de salud y alimentación suficientes para las mujeres de grupos de atención prioritaria.
- Aplicar medidas de liberación en los centros penitenciarios de mujeres.

8. Fortalecer la respuesta institucional, la difusión de información y la recopilación de datos

Hay escasez de datos oficiales actualizados en salud, economía, desempleo, violencia,

educación. La transparencia es débil. No se cuenta con información desagregada para medir el impacto diferenciado de la crisis sanitaria en la vida de las mujeres, para la elaboración de políticas públicas.

Algunos de los datos se han recogido de fuentes primarias, de organizaciones de la sociedad civil, de reportajes de prensa, de redes sociales y de testimonios de mujeres organizadas que han constatado la dimensión de la crisis en sus vidas, con mayor dificultad para conocer la realidad de las mujeres empobrecidas e incomunicadas. Las mujeres reconocen la mejor respuesta de los gobiernos locales.

Recomendaciones

A la Secretaría de Derechos Humanos:

- Activar el Registro Único de Violencia y los sistemas de Alerta Temprana

A todas las entidades del Gobierno Central y a los Gobiernos locales:

- Mejorar el registro de datos con enfoque diferencial.
- Actualizar datos sobre desempleo, uso del tiempo en actividades domésticas y de cuidado, pobreza, entre otros;
- Optimizar el registro de personas enfermas y fallecidas por COVID-19;
- Transparentar datos sobre niñas y mujeres desaparecidas y víctimas de trata y otras formas de explotación;
- Entregar recursos a los gobiernos locales, que gestionan mejor la ayuda humanitaria.

Conclusiones

Los testimonios de las mujeres diversas relatan las consecuencias agravadas de la pandemia para ellas. El Estado ecuatoriano se declara social de derechos y justicia, pero ejecuta o tolera prácticas de discriminación que han empeorado las condiciones de vida de las mujeres en los últimos años, hasta la virtual desaparición de las políticas dirigidas a su inclusión económica y social, participación política y vida libre de violencias.

La crisis sanitaria se agudiza con la recesión económica, el desempleo y la indigencia. Cientos de miles de mujeres no tienen seguridad social ni ingresos. Los femicidios y violencias han crecido. Hay sobrecarga de trabajos domésticos y de cuidados. La vulnerabilidad de las mujeres de grupos de atención prioritaria se profundizó. La penalización del aborto en casos de violación y el avance de las políticas antiderechos han resultado nefastos para la salud sexual y reproductiva.

Las políticas de Estado tienen un enfoque policial con graves violaciones de derechos humanos por el abuso del estado de excepción

y los escándalos de corrupción. Los despidos masivos en el sector público amparan el relato sobre su ineficiencia y facilitan su reducción progresiva, en perjuicio de la salud y la educación públicas. Esto ha producido un exceso de muertes en el Ecuador y la tasa de mortalidad más alta de América del Sur.

En la pandemia se hace más evidente la brecha entre lo urbano y lo rural y la exclusión de amplios sectores de derechos fundamentales por la falta de conectividad. El personal de salud está pauperizado y feminizado y contiene la crisis sin recursos.

Las mujeres organizadas son excluidas de la toma de decisiones oficiales sobre el manejo de la pandemia, pero, por contraste, han sostenido la crisis desde la asociación comunitaria, el trabajo de cuidado, y los gobiernos locales. Han facilitado información y servicios para contener la violencia, la desnutrición, los embarazos no deseados y los abortos inseguros. En la resistencia popular han florecido las acciones solidarias para paliar el hambre, el desempleo, la violencia, la enfermedad y la muerte, con altos costos físicos y emocionales para las mujeres, que deben ser reparados por el Estado.



Referencias bibliográficas

- Acción Ecológica. (2018, abril 3). Mandato de las Mujeres Amazónicas Defensoras de la Selva Frente al Extractivismo. Recuperado el 18 de noviembre de 2020, de OCMAL website: <https://www.ocmal.org/mandato-de-las-mujeres-amazonicas-defensoras-de-la-selva-de-las-bases-frente-al-extractivismo/>
- Acción Ecológica. (2020, julio 20). Manifiesto público por la defensa de los derechos humanos en Ecuador. Recuperado el 3 de diciembre de 2020, de Facebook website: <https://www.facebook.com/AccionEcologicaEc/photos/a.1049088255183819/3101074153318542/>
- ACNUR. (2020). Ecuador. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de ACNUR website: <https://www.acnur.org/ecuador.html>
- Almeida, M. D. (2017). Justicia económica y equidad de género en Ecuador. Recuperado el 13 de noviembre de 2020, de FES-Ecuador website: <https://www.fes-ecuador.org/news-list/e/justicia-economica-y-equidad-de-genero-en-ecuador-1/?L=0&cHash=47e8cd92f0f30f1dcd2aad25df061b7c>
- Artola Jarrín, V. (2018). *Determinantes del acceso al crédito desde una perspectiva de género para el Ecuador*. Banco Central del Ecuador.
- Báez, J. (2020a). La inversión en salud se redujó un 36% en 2019. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de Rebelion website: <https://rebelion.org/la-inversion-en-salud-se-redujo-un-36-en-2019/>
- Báez, J. (2020b, febrero 6). El retroceso en los indicadores laborales del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de alainet.org website: <https://www.alainet.org/es/articulo/204608>
- BanEcuador. (2020, octubre 6). Rendición de cuentas BanEcuador 2019. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de <https://www.youtube.com/watch?v=jNylbl4AQOA>
- Bazán, C. (2019, diciembre 26). La Corte reconoce a la primera víctima de violencia obstétrica. Recuperado el 20 de noviembre de 2020, de Expreso website: <https://www.expreso.ec/actualidad/corte-reconoce-primer-victima-violencia-obstetrica-2136.html>
- Benítez, D., & Espinoza, B. (2018). *Discriminación salarial por género en el sector formal en Ecuador usando registros administrativos*. INEC.
- Bilbao Lopez de Armentia, J. (2020, mayo 21). Glovers del Ecuador: abuso policial y otras cachetadas de la pandemia. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de Ecuador Today website: <https://ecuadortoday.media/2020/05/20/glovers-del-ecuador-abuso-policial-y-otras-cachetadas-de-la-pandemia/>
- Cabrera, J. M. L., & Kurmanaev, A. (2020, abril 23). El número de muertos en Ecuador durante el brote está entre los peores del mundo. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2020/04/23/espanol/america-latina/virus-ecuador-muertes.html>
- CARE. (2016). *Prácticas nocivas, estudio sobre el matrimonio infantil y las uniones precoces en Ecuador*. Recuperado de CARE Ecuador website: <https://rociorosero.com/publicaciones/Practicas%20nocivas%20web.pdf>
- CARE Ecuador. (2018). Situación del Trabajo Remunerado del Hogar en Ecuador. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de care.org.ec website: <https://www.care.org.ec/wp-content/uploads/2018/12/CARE-FOLLETO-TRH-1.pdf>
- Cariboni, D., Carrión, L., & Rea, D. (2020, julio 16). Mujeres de América Latina “bajo presión” para aceptar cesáreas durante la pandemia. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de El País website: <https://www.elpais.com.uy/mundo/mujeres-america-latina-presion-aceptar-cesareas-pandemia.html>
- CIDH. (2018). *Informe No. 110/18 CASO 12.678. Paola del Rosario Albarracín Guzmán y familiares* (Núm. OEA/Ser.L/V/II.169 Doc. 127). Recuperado de Comisión Interamericana de Derechos Humanos website: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2019/12678FondoEs.pdf>
- CNIG. (2015). Unidades judiciales que conocen violencia. Recuperado el 9 de noviembre de 2020, de CNIG website: <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2016/04/Unidades-Judiciales-que-conocen-casos-de-violencia-contra-la-mujer.pdf>
- CNIG. (2018). *Agenda nacional de las mujeres y personas LGBTI 2018 - 2021*. Recuperado de https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/Agenda_ANI.pdf

- CNIG. (2020, marzo 17). Repositorio digital «Mujeres y COVID19». Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de Consejo nacional para la igualdad de género website: <https://www.igualdadgenero.gob.ec/mujeres-y-covid19/>
- CNII. (2019). Ruta para: Atender, Proteger, Acompañar, Establecer, Denunciar y Encaminar. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de Consejo de Igualdad Intergeneracional website: <https://www.igualdad.gob.ec/ruta-para-atender-proteger-acompanar-establecer-denunciar-y-encaminar/>
- Comisión especializada AAMPETRA. (2018). *Informe ejecutivo del trabajo realizado por la comisión Especializada ocasional AAMPETRA*. Asamblea Nacional del Ecuador.
- Comité de los derechos del niño. (2017). *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados del Ecuador* (Núm. CRC/C/ECU/CO/5-6). Recuperado de UNICEF website: <https://www.unicef.org/ecuador/media/1166/file/Observaciones%20finales%20sobre%20los%20informes%20peri%C3%B3dicos%20quinto%20y%20sexto%20combinados%20del%20Ecuador.pdf>
- Conaghan, J. (2020, mayo 7). COVID-19 and inequalities at work: A gender lens. Recuperado el 13 de noviembre de 2020, de Futures of work website: <https://futuresofwork.co.uk/2020/05/07/covid-19-and-inequalities-at-work-a-gender-lens/>
- CONFENAI. (2020, julio 12). Actualización de registros de covid 19 y lanzamiento del portal interactivo para monitoreo del impacto de la pandemia en territorios amazónicos. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de CONFENAI website: <https://confenai.net/2020/actualizacion-de-registros-de-covid-19-y-lanzamiento-del-portal-interactivo-para-monitoreo-del-impacto-de-la-pandemia-en-territorios-amazonicos>
- Correa-Quezada, R., Izquierdo-Montoya, L., & García-Vélez, D. (2020). *Impacto del COVID-19 en Ecuador*. Recuperado de CESLA website: <https://www.cesla.com/detalle-noticias-de-ecuador.php?Id=15965>
- Decreto N. 560. , (2018).
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Reporte No. 7 Monitoreo sobre vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la emergencia sanitaria, a través de varias fuentes informativas* (Núm. 7). Recuperado de Defensoría del Pueblo website: <https://drive.google.com/file/d/11Zdxjm8rzaxDztu0BKkPNEdbu8cORRWo/view>
- Defensoría Pública. (2019). Acuerdo nacional para el acceso a justicia por una vida libre de violencias. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de Defensoría Pública website: <https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/07/2019.07.26-Acuerdo-Nacional-2030-Acceso-a-Justicia-1.pdf>
- Deolitte Ecuador. (2015-2019). *Mujeres ejecutivas*. Recuperado de <https://www.andeanecuador.com.ec/dc/es/pages/deloitte-analytics/articles/estudios-de-mujeres-ejecutivas.html>
- Dignidad+Derechos. (2020). ¿Por qué reformar el código de la niñez y adolescencia? Recuperado de Grupo de trabajo por los derechos humanos website: <https://rocirosoro.com/onewebmedia/POR%20QU%C3%89%20REFORMAR%20EL%20CONA.pdf>
- EFE. (2020, junio 11). Unos 200 menores, el 70% niñas, desaparecieron durante la pandemia en Ecuador. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de Vistazo website: <https://www.vistazo.com/seccion/pais/actualidad-nacional/unos-200-menores-el-70-ninas-desaparecieron-durante-la-pandemia-en>
- El Comercio. (2019, septiembre 22). Fiscalía y Policía esperan el parte médico de adolescente que llegó de emergencia a Quito. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de El Comercio website: <https://www.elcomercio.com/actualidad/fiscalia-investigacion-salud-adolescente-quito.html>
- El Comercio. (2020a, mayo 20). Fuerte recorte del gasto público para afrontar emergencia sanitaria. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de El Comercio website: <https://www.elcomercio.com/actualidad/recorte-gasto-publico-ecuador-emergencia.html>
- El Comercio. (2020b, mayo 22). Desde junio del 2020 regirá la jornada reducida para los servidores. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de El Comercio website: <https://www.elcomercio.com/actualidad/reduccion-jornada-laboral-servidores-publicos.html>
- El Mercurio. (2020, octubre 25). Ecuador registra 81 femicidios en lo que va de 2020, incluidas once menores. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de El Mercurio website: <https://www2.elmercurio.com.ec/2020/10/25/ecuador-registra-81-femicidios-en-lo-que-va-de-2020-incluidas-once-menores/>

- El Universo. (2019, marzo 6). Trabajadores públicos de Salud denuncian despidos masivos. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de El Universo website: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/03/06/nota/7219694/trabajadores-publicos-salud-denuncian-despidos-masivos>
- El Universo. (2020a, enero 13). Servicio a víctimas de violencia se queda a la mitad del personal en Ecuador. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de El Universo website: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/01/13/nota/7688340/servicio-victimas-violencia-se-queda-mitad-personal>
- El Universo. (2020b, marzo 4). Mujeres tienen menor acceso a cuentas bancarias, al ahorro y a los créditos. Recuperado el 11 de noviembre de 2020, de El Universo website: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/03/04/nota/7766097/mujeres-ecuador-inclusion-financiera-cuenta-bancaria-ahorro-credito>
- El Universo. (2020c, marzo 25). Fiscalía investigará supuestos delitos cometidos durante detenciones por toque de queda. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de El Universo website: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/03/25/nota/7795449/fiscalia-investigara-supuestos-delitos-cometidos-durante>
- El Universo. (2020d, julio 9). 89 % de ecuatorianas quiere un negocio propio, tras enfrentar sexismo y otras problemáticas en sus trabajos, según estudio. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de El Universo website: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/07/07/nota/7898469/mujeres-ecuador-encuesta-negocio-propio-emprendimiento>
- El Universo. (2020e, septiembre 8). Denuncias de violación y abuso sexual crecen en las últimas semanas, de acuerdo a estadísticas de la Fiscalía. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de El Universo website: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/09/08/nota/7970677/delitos-violacion-abuso-sexual-emergencia-fiscalia-ecuador>
- El Universo. (2020f, noviembre 9). En Ecuador se reportaron 220 suicidios durante el confinamiento por la pandemia, según el ECU911. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de El Universo website: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/11/08/nota/8040331/ecuador-se-reportaron-220-suicidios-durante-confinamiento-pandemia>
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Political Economies of the Welfare State. *International journal of sociology of the family*, 20(3), 92–123. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20630041>
- FCSH - ESPOL. (2016, septiembre 7). Analfabetismo digital en Ecuador. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de Facultad De Ciencias Sociales Y Humanísticas - Escuela Superior Politécnica Del Litoral website: <https://fcshespolblog.wordpress.com/2016/09/07/analfabetismo-digital-en-ecuador/>
- FEDE. (2020, agosto 20). Campaña FEDE. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de FEDE website: <https://federacionecuatorianadeenfermeras.org/2020/08/20/fede/>
- Fernández, N., & Santillana, A. (2019). El regreso del FMI al Ecuador y la retórica del feminismo empresarial: Los posibles efectos en la vida de las mujeres. *Economía*, 71(114), 13–33. doi:10.29166/economia.v71i114.2221
- Fiscalía General del Estado. (2020). Caso el abuelo. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de Fiscalía General del Estado website: <https://www.fiscalia.gob.ec/caso-el-abuelo/>
- Fortes Valdivia, P. (2019). *Marco conceptual: hacia un sistema nacional de cuidados*. Recuperado de <https://www.uvm.cl/wp-content/archivos/ENVEJECIMIENTO-DEMANDA-DE-CUIDADOS-Y-MODELOS-DE-SISTEMAS-DE-ATENCION-C3%93N-A-LA-DEPENDENCIA-PAULA-FORTTES.pdf>
- FOSPA. (2017). Veredicto del Tribunal: Justicia y defensa de los derechos de las mujeres panamazónicas y andinas. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de biodiversidadla.org website: http://www.biodiversidadla.org/Documentos/Veredicto_del_Tribunal_Justicia_y_defensa_de_los_derechos_de_las_mujeres_panamazonicas_y_andinas
- Galarza, V. (2019, julio 9). Padres de niños, víctimas de violencia sexual, piden reparación integral y no medidas leves. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de Pichincha Comunicaciones website: <http://www.pichinchacomunicaciones.com.ec/padres-de-ninos-victimas-de-violencia-sexual-piden-reparacion-integral-y-no-medidas-leves/>
- Gavilanes, V. (2018). *Brecha de Acceso a Servicios Financieros Formales en Ecuador*. Recuperado de http://rfd.org.ec/docs/foro2018/presentaciones/panel_2/veronica_gavilanes.pdf
- GK. (2019, agosto 19). ¿Cuáles son las estadísticas sobre embarazos de niñas en Ecuador? Recuperado el 9 de noviembre de 2020, de GK website: <https://gk.city/2019/08/19/estadisticas-embarazos-ninas-ecuador/>

- Gobierno de la República del Ecuador. (2020). *Décimo Informe del Ecuador sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en virtud del artículo 18 de la Convención con arreglo al procedimiento simplificado de presentación de informes*. Gobierno de la República del Ecuador.
- Guachamin Andrade, E. (2010). *Enfoque de género en la asignación de créditos en el sistema financiero ecuatoriano* (MSc, FLACSO Ecuador). Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/2403>
- Heredia, V. (2020, julio 2). 3 000 carnés de discapacidad se emitieron de “manera ilegal”, durante la pandemia del covid-19. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de <https://www.elcomercio.com/actualidad/carnes-discapacidad-ilegales-pandemia-ministro.html>
- Hidalgo Cordero, K., & Valencia Castro, B. (2020, septiembre). Entre la precarización y el alivio cotidiano. Las plataformas Uber Eats y Glovo en Quito. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de fes-ecuador.org website: <https://www.fes-ecuador.org/news-list/e/entre-la-precarizacion-y-el-alivio-cotidiano-las-plataformas-uber-eats-y-glovo-en-quito/>
- Holguín, D. (2020, julio 24). El 45% de las mujeres en Ecuador ha perdido su trabajo durante la pandemia. Recuperado el 18 de noviembre de 2020, de Vistazo website: <https://www.vistazo.com/seccion/actualidad-nacional/el-45-de-las-mujeres-en-ecuador-ha-perdido-su-trabajo-durante-la>
- IEPS. (2020). La Economía Popular y Solidaria tiene rostro de mujer. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de IEPS website: <https://www.economiasolidaria.gob.ec/la-economia-popular-y-solidaria-tiene-rostro-de-mujer/>
- ilgalac. (2015, septiembre 15). Se conforma la Federación Ecuatoriana de Organizaciones LGBTI. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de ilga-lac.org website: <https://www.ilga-lac.org/2015/09/15/se-conforma-la-federacion-ecuatoriana-de-organizaciones-lgbti/>
- INEC. (2012). Uso del Tiempo. Recuperado el 5 de mayo de 2020, de Instituto Nacional de Estadística y Censos website: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/uso-del-tiempo-2/>
- INEC. (2015). ENEMDU – 2015. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de Ecuador en cifras website: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/enemdu-2015/>
- INEC. (2019a). Indicadores ODS Agua, Saneamiento e Higiene. Recuperado el 11 de noviembre de 2020, de Ecuador en cifras website: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/indicadores-ods-agua-saneamiento-e-higiene/>
- INEC. (2019b). *Tecnologías de la Información y Comunicación-TIC*. Recuperado de INEC website: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/tecnologias-de-la-informacion-y-comunicacion-tic/>
- INEC. (2019c). Violencia de Género. Recuperado el 27 de enero de 2020, de Instituto Nacional de Estadística y Censos website: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>
- INEC. (2020). Empleo – Septiembre 2020. Recuperado el 11 de noviembre de 2020, de Ecuador en cifras website: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-septiembre-2020/>
- INREDH. (2020, junio 19). Situación crítica de las personas privadas de libertad en el Ecuador: 727 contagiados y 23 personas fallecidas por covid-19. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de INREDH website: <https://www.inredh.org/index.php/noticias-inredh/covid-19/1433-situacion-critica-de-las-personas-privadas-de-libertad-en-el-ecuador-727-contagiados-y-23-personas-fallecidas-por-covid-19>
- La Hora. (2020, septiembre 7). La interconexión no mejoró en seis meses de pandemia. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de La Hora website: <https://lahora.com.ec/noticia/1102327053/la-cobertura-de-internet-no-mejoro-durante-la-pandemia>
- La Verdad. (2020, septiembre 14). Más de 6 mil alumnos se quedan sin estudios en Ecuador por la pandemia. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de La Verdad Noticias website: <https://laverdadnoticias.com/mundo/Mas-de-6-mil-alumnos-se-quedan-sin-estudios-en-Ecuador-por-la-pandemia-20200914-0176.html>
- Lasio, V., Caicedo, G., Samaniego, A., & Izquierdo, E. (2018). GEM Global Entrepreneurship Monitor Ecuador 2017. Recuperado el 14 de noviembre de 2020, de GEM website: <https://www.gemconsortium.org/report/gem-ecuador-2017-report>
- León Jiménez, N. (2018). ¿Desaparece el Seguro Social Campesino? Quito: Arcoiris Producción Gráfica.

- López Marina, D. (2020, julio 3). Profamilias logran que Gobierno de Ecuador modifique texto escolar con ideología de género. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de ACI Prensa website: <https://www.aciprensa.com/noticias/profamilias-logran-que-gobierno-de-ecuador-modifique-texto-escolar-con-ideologia-de-genero-77603>
- Machado, J. (2019, noviembre 30). 48% de mujeres encuestadas sufrió maltrato en el consultorio ginecológico. Recuperado el 20 de noviembre de 2020, de Primicias.ec website: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/violencia-genero-mujeres-ginecologo-inec/>
- McKernan, S.-M. (2002). The Impact Of Microcredit Programs On Self-Employment Profits: Do Noncredit Program Aspects Matter? *The review of economics and statistics*, 84(1), 93–115. Recuperado de <https://EconPapers.repec.org/RePEc:tp:restat:v:84:y:2002:i:1:p:93-115>
- McKernan, S.-M., Pitt, M. M., & Moskowitz, D. Z. (2005). *Use of the Formal and Informal Financial Sectors: Does Gender Matter? Empirical Evidence from Rural Bangladesh*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/23549760_Use_of_the_Formal_and_Informal_Financial_Sectors_Does_Gender_Matter_Empirical_Evidence_from_Rural_Bangladesh
- Mena Mena, P. (2020, junio 21). Coronavirus en Ecuador: 20 400 muertes sobre el promedio histórico durante la pandemia. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de El Universo website: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/06/21/nota/7879953/coronavirus-ecuador-20-400-muertes-sobre-promedio-historico-durante>
- MIES. (2018). *Informe de Gestión de la Subsecretaría de Inclusión Económica y Movilidad Social*. Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- MIES. (2019). *Informe de Gestión de la Subsecretaría de Inclusión Económica y Movilidad Social: enero a noviembre 2019*. Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- Ministerio de Educación. (2017). *Vídeo “Tú puedes ser tu propio Superhéroe”*. Recuperado de <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/Guia-metodologic-video-mas-unidos-mas-protegidos.pdf>
- Ministerio de Educación & UNICEF. (2018, mayo). Una mirada en profundidad al acoso escolar en el Ecuador. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de UNICEF website: <https://www.unicef.org/ecuador/informes/una-mirada-en-profundidad-al-acoso-escolar-en-el-ecuador>
- Ministerio de Gobierno. (2019). *Plan de acción contra la trata de personas 2019 - 2030*. Recuperado de Ministerio de Gobierno website: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/PLAN-DE-ACCIO%CC%81N-CONTRA-LA-TRATA-DE-PERSONAS-1.pdf>
- Molina Vera, A. I. (2017). *Antropología de los objetos: las relaciones entre personas y naturaleza en espacios domésticos en la ciudad de Quito* (PhD; H. Oosterbeek, Ed.). Flacso Ecuador.
- Moreano, A. (2020, junio 29). Tragedia y Épica del Coronavirus. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de La línea de fuego website: <https://lalineadefuego.info/2020/06/29/tragedia-y-epica-del-coronavirus/>
- MSP. (2020). Gacetas Muerte Materna 2020. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de Ministerio de Salud Pública website: <https://www.salud.gob.ec/gacetas-muerte-materna-2020/>
- Observatorio Social. (2020, julio 31). El acceso geográfico desigual a la salud en Ecuador. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de Observatorio Social del Ecuador website: <https://www.covid19ecuador.org/post/salud-publica-pandemia-2>
- Observatorio social del Ecuador. (2018). Situación de la niñez y adolescencia en el Ecuador, una mirada a través de los ODS. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de UNICEF website: <https://www.unicef.org/ecuador/informes/situaci%C3%B3n-de-la-ni%C3%B1ez-y-adolescencia-en-el-ecuador>
- ONU Mujeres. (2019, mayo 17). Declaración de ONU Mujeres para el Día Internacional contra la Homofobia, Transfobia y Bifobia el 17 de mayo. Recuperado el 18 de noviembre de 2020, de ONU Mujeres website: <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2019/05/statement-un-women-day-against-homophobia-transphobia-and-biphobia>
- ONU Mujeres Ecuador. (2019). Estudio Violencia política contra las mujeres en el Ecuador. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de ONU Mujeres website: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/12/estudio-violencia-politica-contra-las-mujeres-ecuador>
- Ortiz, S. (2020, mayo 14). Fiscalía abrió 13 investigaciones por denuncias de corrupción en insumos médicos y kits de



alimentos. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de El Comercio website: <https://www.elcomercio.com/actualidad/fiscalia-abrio-investigaciones-denuncias-corrupcion.html>

O'Connor, J. S., & Olsen, G. M. (1998). *Power Resource Theory and the Welfare State: A Critical Approach* (J. S. O'Connor & G. M. Olsen, Eds.). doi:10.3138/9781442678675

Policía Nacional del Ecuador. (2017, octubre 18). Conozca acerca del SAT contra la violencia a la mujer. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de policia.gob.ec website: <https://www.policia.gob.ec/conozca-a-cerca-del-sat-contra-la-violencia-a-la-mujer/>

Puente, D. (2020, abril 19). Mujer es procesada por “aborto consentido”; la denuncia salió desde un hospital. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de El Comercio website: <https://www.elcomercio.com/actualidad/mujer-procesada-aborto-denuncia-bolivar.html>

Quiroz, G. (2020, julio 28). 6 de cada 10 personas que mueren por covid-19 en Ecuador tienen más de 65 años. ¿Qué aspectos influyen? Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de El Comercio website: <https://www.elcomercio.com/actualidad/muerte-covid19-adultos-mayores-ecuador.html>

Redacción MilHojas. (2019, abril 16). Carolina, víctima de trata murió asfixiada. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de Fundación 1000 hojas website: <https://milhojas.is/612538-pagina.html>

Registro Oficial 254. (2018, junio 4). Registro Oficial No.254. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de Derecho Ecuador website: <https://www.derechoecuador.com/registro-oficial/2018/06/registro-oficial-no254-viernes-04-de-junio-de-2018-primer-suplemento>

Registro Oficial Suplemento 163. (2020, marzo 17). DECRETO 1017-2020. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de APIVE website: <https://apive.org/download/decreto-1017-2020-se-declara-estado-de-excepcion-por-calamidad-publica-por-casos-de-coronavirus-confirmados/>

Resolución 110A-2018. , Pub. L. No. 110A-2018 (2018).

Resultados de la “Encuesta Virtual sobre acceso a servicios de salud sexual y salud reproductiva en Ecuador”. (2020). de <https://www.facebook.com/Surkuna.ec/videos/604159906940468/>

RIMISP. (2020). Ecuador Pobreza por ingreso – Mujeres y Territorios. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de Observatorio de género website: <https://webnueva.rimisp.org/mujeresyterritorios/index.php/paises/ecuador/ec-1pobreza-por-ingreso/>

Rodríguez, R. (2020, junio 17). Ministerio del Trabajo registra 180.852 despidos durante la emergencia. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de Expreso website: <https://www.expreso.ec/actualidad/ministro-poveda-180-852-personas-han-perdido-emergencia-coronavirus-despidos-13840.html>

Rosero, A. (2020, octubre 13). Policía recibe semanalmente 80 000 alertas de fotos y videos de menores que circulan por Internet en el país. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de El Comercio website: <https://www.elcomercio.com/actualidad/policia-alertas-pornografia-infantil-ecuador.html>

Secretaría Técnica Plan Toda Una Vida. (2014). De forma participativa se construye la política pública integral para la población LGBTI. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de todaunavida.gob.ec website: <https://www.todaunavida.gob.ec/de-forma-participativa-se-construye-la-politica-publica-integral-para-la-poblacion-lgbti/>

SENPLADES. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 de Ecuador*. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-del-buen-vivir-2013-2017-de-ecuador>

Sentencia 001-17-SIO-CC. , 0001-14-IO 1 (Corte Constitucional del Ecuador 2017).

Sentencia 11-18-CN/19. , 11-18-CN 1 (Corte Constitucional del Ecuador 2019).

Sentencia 133-17-SEP-CC. , 0288-12-EP 1 (Corte Constitucional del Ecuador 2017).

Sentencia 184-18-SEP-CC. , 1692-12-EP 1 (Corte Constitucional del Ecuador 2018).

Sentencia No. 003-18-PJO-CC. , 0775-11-JP 1 (Corte Constitucional del Ecuador 2018).

Sentimos Diverso. (2017, mayo). La herida oculta. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de Colectivo Sentimos Diverso website: <http://sentimosdiverso.org/ee/violenciasexual/>

- SEPS. (2020). Productos estadísticos. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de Superintendencia de Economía Social y Solidaridad website: <https://www.seps.gob.ec/estadisticas?productos-estadisticos>
- Siluetax X. (2015, septiembre 10). Manifiesto LGBT del diálogo nacional por la equidad y la justicia social. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de Siluetax X website: <https://siluetax.org/2015/09/10/manifiesto-lgbt-del-dialogo-nacional-por-la-equidad-y-la-justicia-social-lgbt-manifiesto-national-dialogue-for-equity-and-social-justice/>
- Tapia, E. (2020, mayo 19). Lenin Moreno anuncia siete medidas; recorta USD 4 000 millones del gasto público. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de El Comercio website: <https://www.elcomercio.com/actualidad/lenin-moreno-medidas-economicas-coronavirus.html>
- Tapia Tapia, S., Padrón Palacios, T., & López Hidalgo, S. (2020). *Experiencias de mujeres sobrevivientes de violencia de género en el uso del sistema de justicia especializada: lecciones y recomendaciones desde ecuador*. University of Birmingham.
- Televistazo. (2020, octubre 24). Más casos de violencia de género en Ecuador durante la pandemia. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de Ecuavisa website: <https://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/656866-mas-casos-violencia-genero-ecuador-durante-pandemia>
- The world news. (2020a, junio 23). USD 894 millones menos tiene Educación, en este 2020. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de The World News website: <https://theworldnews.net/ec-news/usd-894-millones-menos-tiene-educacion-en-este-2020>
- The world news. (2020b, julio 6). Mujeres se ponen al 'hombro' la pandemia en Ecuador. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de The world news website: <https://theworldnews.net/ec-news/mujeres-se-ponen-al-hombro-la-pandemia-en-ecuador>
- UNICEF. (2020, mayo 22). Hay que evitar que la pandemia por el COVID-19 se convierta en una crisis de salud para los niños, afirma UNICEF. Recuperado el 19 de noviembre de 2020, de UNICEF website: <https://www.unicef.org/ecuador/comunicados-prensa/hay-que-evitar-que-la-pandemia-por-el-covid-19-se-convierta-en-una-crisis-de>
- Vicepresidencia de la República. (2018). ¡Día histórico para la comunidad LGBTI! Gobierno presenta política pública para la garantía de sus derechos. Recuperado el 21 de noviembre de 2020, de Vicepresidencia de la República del Ecuador website: <https://www.vicepresidencia.gob.ec/dia-historico-para-la-comunidad-lgbti-gobierno-presenta-politica-publica-para-la-garantia-de-sus-derechos/>
- Vivanco, J. M. (2020, mayo 25). Policías golpean a manifestantes en protesta por la Covid-19 en Ecuador. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de HRW website: <https://www.hrw.org/es/news/2020/05/25/policias-golpean-manifestantes-en-protesta-por-la-covid-19-en-ecuador>
- Wambra.ec. (2019a, julio 31). El aborto es un tema de salud pública ¿por qué? Recuperado el 9 de noviembre de 2020, de Wambra.ec website: <https://wambra.ec/el-aborto-es-un-tema-de-salud-publica-por-que/>
- Wambra.ec. (2019b, septiembre 17). El rostro de las mujeres criminalizadas por abortar: empobrecidas y jóvenes. Recuperado el 9 de noviembre de 2020, de Wambra.ec website: <https://wambra.ec/mujeres-criminalizadas-aborto/>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International organization*, 46(2), 391–425.
- Zapata Mora, B. (2020, mayo 1). Un 1 de mayo sin marchas y con casi 50 000 nuevos desempleados en Ecuador. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de El Universo website: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/30/nota/7827954/dia-trabajo-cacerolazo-protesta-despidos-trabajadores-coronavirus>
- Zúñiga, V. (2020, agosto 11). Ecuador y los datos de una pandemia en curso. Recuperado el 17 de noviembre de 2020, de Escuela de Salud Pública - Universidad de Chile website: <http://www.saludpublica.uchile.cl/noticias/166204/ecuador-y-los-datos-de-una-pandemia-en-curso>



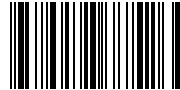


INFORME SOMBRA AL COMITÉ CEDAW 2020

Una mirada desde las organizaciones de
mujeres de la sociedad civil, a los derechos
de las niñas, adolescentes y mujeres
ecuatorianas.
Septiembre de 2020

Info@coaliciondemujersec.com
www.coaliciondemujersec.com

ISBN: 978-9978-77-526-4



9789978775264

Esta publicación ha contado con el apoyo de:

FONDO ÁGIL
CORPORACIÓN



COALICIÓN NACIONAL
DE MUJERES DEL ECUADOR



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador



Implementada por
giz