



UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS

CENTRO DE ESTUDIOS EN FILOSOFÍA, POLÍTICA Y ECONOMÍA

MAESTRÍA EN FILOSOFÍA, POLÍTICA Y ECONOMÍA

PROYECTO MFP

**ESFUERZOS INSTITUCIONALES POLÍTICOS Y TÉCNICOS DESDE LA FUNCIÓN  
LEGISLATIVA EN ECUADOR FRENTE A LAS EXPRESIONES DE VIOLENCIA  
BASADA EN GÉNERO (VBG): OPORTUNIDADES EN LO NORMATIVO Y LA  
FISCALIZACIÓN**

**DELGADO INCA EDGAR MAURICIO  
ELGHARBAWI MENDOZA LAYLA PAMELA**

QUITO, MAYO 2024

## **RESUMEN**

Ecuador ha sido uno de los países caracterizado por promover y fortalecer sostenidamente procesos de legislación y fiscalización en materia de derechos de las mujeres, con un énfasis en brindar acciones frente a las expresiones de violencia basada en género (VBG). Para ejemplificar, en 2018 se logró la promulgación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM), entendida como un hito institucional normativo para la posterior conformación de políticas públicas. Sin embargo, desde su aprobación solamente se ha llevado a cabo un proceso de seguimiento y fiscalización, dando cabida a una profunda discusión sobre las limitaciones de la labor legislativa.

En los últimos años ha sido posible visibilizar que los asuntos de género son abordados por varias de las Comisiones Permanentes Especializadas sin una mayor prioridad dentro de las agendas. Por ello, mediante el presente trabajo se analizan las posibilidades y oportunidades de una reforma institucional política y técnica dentro de la Asamblea Nacional del Ecuador buscando una especialidad en el tratamiento de los proyectos relacionados a género.

## **PALABRAS CLAVE**

Función Legislativa, Fiscalización, Legislación, Violencia basada en género, Ecuador

## **ABSTRACT**

Ecuador has been one of the countries characterized by the sustained promotion and strengthening of legislation and oversight processes around women's rights, with an emphasis on providing actions to address expressions of gender-based violence (GBV). Thus, 2018 saw the enactment of the Comprehensive Organic Law to Prevent and Eradicate Violence against Women, understood as a normative institutional milestone for the subsequent shaping of public policies. However, since its approval, only a process of follow-up and oversight has been carried out, giving way to a profound discussion on the limitations of legislative work.

In recent years it has been possible to see that gender issues are addressed by several of the Permanent Specialized Committees without a higher priority within the agendas. Therefore, this proposal analyzes the possibilities and opportunities for political and technical institutional reform within the National Assembly of Ecuador, seeking a specialization in treating gender-related projects.

## **KEY WORDS**

Legislative Function, Supervision, Legislation, Gender-based violence, Ecuador

## ÍNDICE

RESUMEN .....	i
ÍNDICE .....	iii
LISTA DE ACRÓNIMOS .....	iv
INTRODUCCIÓN .....	1
<i>Argumentación de la relevancia del tema escogido, y de la importancia de responder a la pregunta planteada</i>	
DESARROLLO DE LA TEMÁTICA	
a. Revisión de literatura .....	5
1. <i>Integración de la perspectiva de género dentro de la institucionalidad del Poder Legislativo para el cumplimiento del ciclo de las políticas públicas</i> .....	5
2. <i>Legislación ecuatoriana sobre violencia basada en género: una mirada global</i> .....	8
2.1. <i>Sociedad civil: actores clave para la incidencia con enfoque de género</i> .....	9
3. <i>Influencia ciudadana sobre el Poder Legislativo</i> .....	10
3.1. <i>Procesos de fiscalización y seguimiento a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM)</i> .....	11
3.2. <i>Feminización de las agendas legislativas: caso Ecuador</i> .....	12
b. Metodología/Marco teórico .....	13
c. Descripción del argumento original .....	16
d. Descripción de recomendaciones prácticas .....	19

## LISTA DE ACRÓNIMOS

- AN: Asamblea Nacional del Ecuador
- CAN: Comunidad Andina de Naciones
- CEDAW: *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*
- CJ: Consejo de la Judicatura
- CNIG: Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
- COIP: Código Orgánico Integral Penal
- CONAMU: Consejo Nacional de las Mujeres
- FGE: Fiscalía General del Estado
- INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- LAPOP: *Latin American Public Opinion Project*
- LGBTIQ+ Personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer. El signo más representa a las personas con una orientación sexual, una identidad de género, una expresión de género y características sexuales diversas que se identifican a sí mismas utilizando otros términos.
- LOFL: Ley Orgánica de la Función Legislativa
- LOIPEVCM: Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PSC: Partido Social Cristiano
- SSEL: Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Ley
- UTL: Unidad Técnica Legislativa
- VBG: Violencia basada en género
- VCMN: Violencia Contra las Mujeres y las Niñas

## INTRODUCCIÓN

Es necesario resaltar que el proceso de gestión de política pública surge desde los marcos normativos que configuran el montaje del aparato estatal y los procesos de atención frente a una problemática social identificada por ser atendida. A nivel regional, y especialmente con un enfoque en Ecuador, la crisis institucional política que afecta en general a los Estados ha estado vinculada -en gran medida- a la falta de conexión con las necesidades sociales por parte del poder que es catalogado como la máxima expresión de la democracia (al ser la representación aparente de los diferentes sectores territoriales y demográficos), siendo la legislatura: en el caso ecuatoriano, la Asamblea Nacional de la República.

Las expresiones de violencia contra las mujeres han sido un suceso históricamente presente en la interacción social, surgiendo -en primer momento- a partir de características biológicas en relación con el uso de la fuerza y posteriormente, su legitimación social en una perspectiva machista. En Ecuador, la erradicación de la violencia de género se reconoce como política de Estado en 2007 a través del Decreto Ejecutivo 620, entendiéndose ésta como un problema de interés público.

Es necesario resaltar las condiciones de desigualdad y otras situaciones conflictivas de una estructura patriarcal instaurada en muchos de los sistemas de protección, mismos que privan del gozo materializado de los derechos universales a las mujeres. La existencia de una situación de desventaja a la que ha sido sometida la mujer se ve protagonizada por la asignación de roles de dominación. Genéricamente, la mujer ha sido caracterizada como el sexo más débil y de subordinación. Este contexto que se vive y se sigue replicando es la causa principal de que los índices de violencia incrementen y se consignen en cientos de femicidios.

El femicidio ha sido una problemática que, a pesar de que ha existido por muchos años, recientemente se ha reconocido como una figura delictiva y punible en Ecuador. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2011) el porcentaje de mujeres ecuatorianas que habían vivido algún tipo de violencia por parte de sus parejas o anteriores parejas representaba el 48.7%. Este porcentaje ha ido escalando. Según la II Encuesta de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, implementada por el INEC en 2019, 65 de cada 100 mujeres ecuatorianas han sufrido y sufren algún tipo de violencia. En temas de porcentaje, esto representa un 64.9% de la población femenina que ha sido vulnerable a expresiones de violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial.

En reconocimiento del proceso de reivindicaciones sociales expresadas a lo largo de la historia en relación con la lucha contra las expresiones de violencia de género, es fundamental plantear hipótesis que permitan comprender la no efectividad del sistema institucional ecuatoriano de protección y promoción de derechos. En este sentido, tratándose de una problemática bastante amplia que involucra diferentes aristas y causas sociales, culturales, económicas, entre otras, es pertinente identificar aspectos a ser considerados como <<génesis>> y que se convierten en objeto de análisis y posible intervención.

Durante varias gestiones, proponiendo un tiempo marco de análisis de una década desde las elecciones presidenciales de 2013, el Poder Legislativo ecuatoriano ha venido enfrentando una desacreditación de su trabajo y la percepción ciudadana referente a la importancia de la legislatura ha decrecido<sup>1</sup>. Lo mencionado anteriormente puede vincularse a que la agenda legislativa no demuestra transparencia y coherencia con los asuntos de interés nacional, o aborda aparentemente determinadas causas en respuesta a momentos de presión social o crisis.

En el caso de las expresiones de violencia de género contra las mujeres, un gran desafío y posterior hito fue la aprobación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (LOIPEVCM) en 2018, tras un intenso proceso de lobby desde las organizaciones de sociedad civil y ciudadanía en general. Esto con el objetivo de que exista un marco normativo que respalde y plantee una articulación estatal frente a dicha problemática.

Según Rocío Rosero Garcés (2019), una de las principales consultoras en políticas de género en Ecuador y a nivel regional:

“La LOIPEVCM (Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres) es una ley de segunda generación donde es posible visualizar los tipos, ámbitos de violencia, y las obligaciones de las instituciones que conforman el Estado central que estarán al frente de brindar una respuesta eficiente para atender, proteger, prevenir y reparar a las víctimas de violencia de género, esto en el marco de la creación de políticas públicas eficientes que conformarán sistemas especializados y juntas de protección de derechos. Largas batallas libramos desde hace más de cuatro décadas las feministas y defensoras de los derechos de las mujeres para avanzar en la legislación, políticas públicas e institucionalidad, con un adecuado rango jerárquico para la rectoría de políticas públicas”.

---

<sup>1</sup> Para el 2023, el 90% de ecuatorianas y ecuatorianos, según una encuesta de *Click Report*, expresaron una percepción negativa respecto de la labor legislativa, y menos del 10% consideraba y se sentía satisfecho con la labor legislativa. Recuperado el 09 de marzo de 2024 del sitio web: <https://elvanguardiaonline.com/el-9093-de-ecuatorianos-considera-que-la-asamblea-nacional-tiene-una-imagen-negativa-segun-encuesta/>

Así, sin lugar a duda, lograr la promulgación de esta Ley fue una lucha larga e histórica, que se logró después de un constante insistencia y presión por parte de los colectivos feministas y defensoras de los derechos de las mujeres. Asimismo, Rosero (2019) estableció que respecto a la progresividad y regresividad del marco normativo y del cumplimiento de las políticas públicas:

“En la etapa del correísmo perdimos [refiriéndose a las causas sociales concernientes a las mujeres y la defensa de sus derechos a una vida libre de violencia] de manera irreparable los avances logrados en los noventa, ya que se eliminaron los Consejos de Igualdad como órganos rectores de política, que en el caso del Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) estuvo anclado a la Presidencia de la República. En el tramo de la historia reciente por la conquista de nuestros derechos, arrancamos el proceso de formulación participativa de la ley hace cinco años; exactamente, el 24 de noviembre de 2014, cuando se presentó el Informe Sombra de las organizaciones de la Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador al Comité CEDAW. En el marco de la campaña #FirmoYCumpliré, que llevó a cabo la Coalición Nacional de Mujeres, el presidente Moreno y varios legisladores se comprometieron con la promulgación de la Ley y su implementación”.

Por lo antes manifestado es clave reconocer que mucho del silencio en materia de prevención y erradicación de violencia de género en el contexto actual se vincule a la problemática de que en la Asamblea Nacional no existe un espacio político ni procesos técnicos de tratamiento especializados para incluir la perspectiva de género en el desarrollo de las competencias de legislación y fiscalización. Por ende, la delegación de estas temáticas o ejercicios de control terminan siendo relegados hacia -por ejemplificar- Comisiones Permanentes como la de Justicia y Estructura del Estado que, con una gran carga de labor legislativa, no priorizan las temáticas vinculadas a las expresiones de violencia de género, lo que, en efecto a su vez, genera fuertes <<cuellos de botella>> en la definición de propuestas y resultados.

Por ello cabe mencionar la pregunta eje que guiará la presente investigación: ¿Cuáles son los aspectos institucionales y políticos dentro de la estructura de la Asamblea Nacional que limitan el tratamiento prioritario y eficiente respecto a las competencias de legislación y fiscalización en lo concerniente a las expresiones de violencia de género contra las mujeres? Del mismo modo, fortalecer el análisis de esta interrogante al ahondar en cuestionamientos como si ¿Acaso será que las agendas legislativas no poseen enfoque de género?, ¿Resulta necesario, derivado del contexto actual de las cifras alarmantes de femicidio y violencia de género, abarcar la temática con carácter urgente en un espacio técnico y político especializado dentro del Poder Legislativo? En ese sentido podría mencionarse que las restricciones conceptuales respecto al tratamiento de proyectos de ley, reformas y casos de fiscalización dentro del Poder Legislativo sobre expresiones de violencia de



género derivan de un tratamiento indebido o apresurado, sin la debida motivación, análisis a profundidad e involucramiento de insumos desde los aportes de sociedad civil, y desde ese último componente, ¿Tal vez se requeriría de un mayor trabajo de presión por parte de las organizaciones y colectivos que defienden y trabajan en la erradicación de las expresiones de violencia de género contra las mujeres frente a la labor legislativa para que sean integrados sus aportes técnicos?

La documentación legislativa establece que la promulgación de la LOIPEVCM tuvo una doble faceta: por un lado, implicó un consenso político fuera de lo ordinario, pero no estuvo exento de críticas por parte de algunos actores de la sociedad civil. En este primer sentido, el proyecto en su segundo debate tuvo una votación por unanimidad en la Asamblea Nacional. Esta votación fue altamente inusual debido al ambiente de exacerbada polarización política en el parlamento. La madrugada del 26 de noviembre de 2018, con 102 votos a favor, sin abstenciones, se aprobó el proyecto de ley<sup>2</sup>. Esto es revelador sobre el contexto histórico político del país, e indudablemente revela una evolución discursiva respecto a la necesidad de combatir la violencia contra las mujeres y las niñas (en adelante denominada VCMN) y luchar por la igualdad de género.

Para ejemplificar lo anteriormente expuesto, se puede recabar algunas declaraciones reveladoras por parte de legisladoras -líderesas feministas- del parlamento en aquel momento: Cristina Reyes (Asambleísta en aquel entonces por parte del Partido Político Social Cristiano -PSC) señaló que la promulgación supuso un avance en las políticas públicas de prevención, y añadió: “Esperemos que, por supuesto, tenga el financiamiento correspondiente del Presidente de la República, para la prevención a través de la educación y la reparación y ayuda a las mujeres que están siendo víctimas de la violencia”.<sup>3</sup> Asimismo, Rocío Rosero, miembro de la Coalición Nacional de Mujeres, al ser cuestionada sobre la aprobación de la Ley señaló que fue un texto que fue vigilado por organizaciones de la sociedad civil y ratificó que fue muy importante que el texto sea aprobado. Pero se lamenta que el texto final haya sido modificado, restándole progresividad en la aplicación y defensa de derechos:

“Lo que ocurrió con el texto, lamentablemente, es que fue manipulado (...) se introdujo un conjunto de definiciones que, lamentablemente, no tenían nada que ver con la ley. Definiciones que

---

<sup>2</sup> Ver “Asamblea aprobó Ley para Erradicar Violencia Contra las Mujeres, con reacciones contrapuestas”, Diario El Universo, 26 de noviembre de 2017, en libre acceso en <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/11/26/nota/6500098/asamblea-aprobo-ley-erradicar-violencia-contra-mujeres-reacciones/>

<sup>3</sup> Reportaje “Reacciones tras la aprobación de la ley en contra de la violencia de género”, RTS La Noticia, 28 de noviembre de 2017, en libre acceso en: <https://www.youtube.com/watch?v=DF14zv5b13c>

distorsionaron los contenidos de la Ley, como identidades sexo-genéricas, orientación sexual, en fin. Era un glosario casi académico de términos desglosando el enfoque de género. Lo que provocó las marchas del 14 de octubre pasado y dañó el proceso de la Ley, porque detrás de eso estaba la intencionalidad de sacar el enfoque de género. El segundo momento en donde se manipulan los textos es en esta fase final. En ninguno de los documentos anteriores, ni en el del Ejecutivo, ni el del grupo parlamentario, constaba un texto como el que aparece para el segundo debate. Un texto que habla del aborto en curso - nuestra demanda como movimiento de mujeres, tenemos que decir, es que la salud es un tema fundamental y que los servicios de salud en la descripción de las responsabilidades de las instituciones del sistema de protección, lo que nosotros proponíamos es que, efectivamente, las instituciones den la atención a las víctimas para el acceso a los métodos anticonceptivos y la profilaxis en situación de emergencia - en el texto aparece una situación de aborto en curso y la atención integral en los casos establecidos en el artículo 150 del Código Integral Penal (...).<sup>4</sup>

Es palpable el descontento que existió por parte de los colectivos y organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres. Durante el proyecto de investigación se propone llevar adelante un análisis en favor de comprender si en efecto ha existido una falta de priorización de la problemática dentro del Poder Legislativo respecto a las expresiones de violencia de género contra las mujeres en relación con la no existencia de un espacio técnico y político especializado en la estructura institucional de la Asamblea Nacional; mismo que brinde y respalde el tratamiento pertinente de medidas en relación con la fiscalización y ejercicio de la legislatura.

## **a. Revisión de literatura**

### **1. Integración de la perspectiva de género dentro de la institucionalidad del Poder Legislativo para el cumplimiento del ciclo de las políticas públicas**

La problemática que corresponde a las diversas expresiones de violencia contra las mujeres responde a un sinnúmero de condiciones y escenarios socioculturales, mismos que se consolidan no solamente como efectos, sino a la par como causas; estructurando sistemas circulares de réplica en base a legitimaciones de comportamientos y conductas dentro de la interacción en una comunidad. Desde una perspectiva institucional respecto al aparataje estatal, en las actuales naciones que (dentro de la región de América Latina y el Caribe) se identifican como Estados de derecho, el momento génesis para la construcción de una política pública de respuesta y atención integral a un conflicto social es el marco normativo. Si bien las acciones por luchar contra la violencia hacia las mujeres en el ámbito político, especialmente en el Poder Legislativo, se han

---

<sup>4</sup> Entrevista a Rocío Rosero. Observatorio de Derechos y Justicia, “Rocío Rosero explica la Ley para Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”, 1 de diciembre de 2017, en libre acceso en: <https://www.youtube.com/watch?v=UVJ6wQmHquE>

dirigido hacia alcanzar la paridad en su composición; el reconocimiento político de intereses y requerimientos específicos desde los colectivos de mujeres es aún insuficiente (PNUD, 2011).

En este sentido es fundamental resaltar que cualquier esfuerzo de labor legislativa, no solamente en aquellas materias que tácitamente tratan la garantía de derechos fundamentales, mantengan elementos para integrar y evaluar el impacto sobre perspectiva de género en búsqueda de contrarrestar la discriminación y desigualdad. Siguiendo el argumento respecto a la consideración de otras dimensiones críticas, más allá de la presencia numérica equilibrada de ambos sexos en el Poder Legislativo, resulta vital trabajar en el goce de oportunidades de participación y liderazgo de igual valoración por parte de estos representantes políticos (Borner, J.; Caminotti, M.; et al., 2009). Para esto, la conceptualización organizativa de un Poder del Estado, y la réplica del ejercicio parlamentario a niveles locales, buscaría incluir aspectos de igualdad de género en sus reglas y procedimientos; además de sus prácticas no escritas, pero parte de la práctica organizacional.

El fomento de procesos organizativos-institucionales en base a la igualdad de género supone que se reconozcan los intereses y necesidades que los legisladores y las legisladoras mantienen en el tratamiento de una posible agenda. Para esto, es necesario enfrentar prácticas cotidianas relacionadas con pensamientos que surgen del machismo como la asociación de lo masculino y lo femenino en la división sexual del trabajo (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2017). Dentro del ámbito legislativo, esta situación suele verse expresada en la composición de las comisiones internas donde las mujeres suelen ser relegadas a tratar de manera única temáticas relacionadas con niñez, familia, y bienestar social; excluyéndolas de debatir asuntos sobre economía, presupuesto del Estado, control social, entre otros. Consecuentemente, esta estructura institucional tendrá un impacto directo en el cumplimiento de las competencias legislativas, tanto sobre legislar como fiscalizar<sup>5</sup>.

En cuanto al caso ecuatoriano, lo analizado anteriormente guía la comprensión sobre el momento actual por el que transita el Poder Legislativo, denominado Asamblea Nacional (AN). Correspondiendo a un órgano unicameral, la AN se integra, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley

---

<sup>5</sup> De acuerdo con la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) de la República de Ecuador, aprobada en 2009, en lo detallado en su artículo 9 en relación con las funciones y atribuciones de la Asamblea Nacional, se establecen dos ámbitos fundamentales a ser desarrollados: fiscalización y legislación.

Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), por 12 Comisiones Especializadas Permanentes<sup>6</sup> y la Comisión de Fiscalización y Control Político. No obstante, en la actualidad, tras algunos procesos de modificaciones a la mencionada Ley, existen 15 Comisiones Permanentes Especializadas, además del Comité de Ética, y las Comisiones Ocasionales. Ninguno de los órganos internos descritos, que responden a la institucionalidad política de este Poder del Estado, abordan un tratamiento sobre las expresiones de violencia de género hacia las mujeres; lo que resulta en que el cumplimiento de las competencias de legislación y fiscalización sea dirigido hacia cuerpos que *per se* mantienen una elevada carga de trabajo. Como consecuencia, la respuesta normativa y fiscalizadora termina resultando no pertinente en la mayoría de los casos; ya que, las causas son debatidas con tardanza y en función de si se trata de un reflejo de <<respuesta inmediata>> frente a casos emblemáticos que impulsan a un control social desde la opinión pública. Mas no de la corresponsabilidad política de las autoridades electas frente a un elemento altamente crítica dentro de la sociedad como lo es la atención estatal de la violencia de género.

Según el Barómetro de las Américas de LAPOP en cuanto a la publicación *Pulso de la democracia en Ecuador* (2023) es interesante resaltar cómo Ecuador se encuentra entre los Estados con los índices más bajos de aprobación respecto al derecho a protestar por parte de grupos feministas o defensores de los derechos de las mujeres. Así, Ecuador se ubica en el puesto 17 de 23 naciones analizadas, con un porcentaje del 51%. No obstante, a la vez, igualmente en comparación de los otros países de la región latinoamericana, los encuestados ecuatorianos expresaron solamente un 20% de aceptación en cuanto a que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres; siendo de los niveles más bajos. También, la mayoría de la población consideró que tanto hombres como mujeres son igual de corruptos con un 81% de coincidencia frente al postulado. Es decir, desde una comprensión sociológica, podría establecerse que en la población ecuatoriana se identifican pensamientos contradictorios respecto al involucramiento de

---

<sup>6</sup> Según el artículo 21 de la LOFL: “Son comisiones especializadas permanentes las siguientes: 1. De Justicia y Estructura del Estado; 2. De los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social; 3. Del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control; 4. Del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa; 5. De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral; 6. De la Biodiversidad y Recursos Naturales; 7. De la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero; 8. De Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio; 9. De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología; 10. Del Derecho a la Salud; 11. De Participación Ciudadana y Control Social; y, 12. De los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad”.

los liderazgos femeninos en la toma de decisiones, y la integración de causas sociales en relación con la equidad de género dentro de la política pública.

Por consiguiente, retomando un nivel de abstracción hacia una perspectiva regional, la representación simbólica de espacios institucionales-políticos dentro de los poderes legislativos es una tendencia positiva que ha marcado la oportunidad de evaluar la capacidad de incidencia femenina en relación con el posicionamiento político hacia un quehacer normativo y de fiscalización con enfoque de género. A la vez, teniendo que enfrentar retos como los que se han analizado respecto a una posible asignación limitante de su liderazgo en temas <<de mujeres>>; donde se configuran oportunidades referente al impulso social en cuanto a que tanto legisladores como legisladoras incluyan elementos de evaluación de impacto de género en cualquier agenda técnica, y se traten prioritariamente respuestas efectivas y eficientes (Coello, 2016) para la construcción de mejores acciones gubernamentales en posteriores fases concernientes a la ejecución como tal de las políticas públicas.

## **2. Legislación ecuatoriana sobre violencia basada en género: una mirada global**

Durante los últimos años, la temática vinculada a género ha sido de gran interés y ha repercutido en la formulación de las agendas globales. Sin embargo, a nivel de Latinoamérica es visible que existe una estructura aplicada de manera lenta que no logra materializarse en la práctica de conformidad a lo que se establecen en las normas.

Para Tubay (2021), el caso de Ecuador es muy particular debido a que, a pesar de que el tema de género es de orden prioritario y forma parte de la estructura de las políticas públicas, las normativas expedidas durante los últimos 10 años no tienen la fuerza suficiente para sistematizar los cambios necesarios en el tiempo.

Ecuador, tras la ratificación de varios tratados y convenios internacionales, ha asumido diversas responsabilidades que se han ido cumpliendo a través de la promulgación de políticas públicas en favor de la eliminación y prevención de la violencia basada en género contra las mujeres. Es así como, en 2007, mediante una política pública estatal, se creó el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género. Este instrumento fue diseñado especialmente para promover la lucha contra la violencia de género a través de la implementación de acciones estratégicas que estarían en vigencia durante los años de 2015 a 2017; permitiendo un trabajo

articulado, y donde se proyectó una ejecución presupuestaria ligada a la respuesta esperada (Vera, 2020).

Durante este periodo de tiempo, el gobierno ecuatoriano también se comprometió con la implementación de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Mediante el Objetivo 5 y sus respectivas metas específicas se establece con énfasis a la igualdad de género y los mecanismos a implementar para fomentar la eliminación de todo tipo de violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres.

El 27 de enero de 2018 la Asamblea Nacional, mediante su facultad de aprobación y fiscalización de leyes, promulgó la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM), donde se da origen a la creación del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, centrándose en cuatro ejes principales: prevención, atención, protección y reparación. Dentro del mismo marco normativo se establecieron mecanismos para el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento efectivo de la normativa; siendo esta una de las facultades principales del poder legislativo: fiscalizar la materialización de las normativas aprobadas y promulgadas (Asamblea Nacional de Ecuador, 2018).

### **2.1.Sociedad civil: actores clave para la incidencia con enfoque de género**

En 2013 uno de los casos de femicidio que conmovió al Ecuador por su exposición en medios fue el asesinato de Karina del Pozo. Esta víctima fue agredida sexualmente y luego asesinada por personas que ella conocía. Desde las consideraciones de sociedad civil, este fue un caso emblemático que permitió que más acontecimientos salgan a la luz y puedan acceder al sistema de justicia.

Es destacable que hasta esa fecha Ecuador no contaba con estadísticas oficiales respecto de las tasas de femicidio, y es posterior a este hecho que -derivado de levantamientos de información y estadísticas recopiladas- la violencia contra las mujeres por razones de género se materializa como una problemática institucionalizada, siendo así que en 2014 se tipifica el femicidio.

Una de las labores de la Asamblea Nacional del Ecuador fue aprobar el femicidio dentro del catálogo de delitos establecidos dentro de la norma regulatoria pertinente: Código Orgánico Integral Penal. Sin embargo, parece ser que Ecuador ha caído en la negligencia y en la no

observancia del enfoque de género que puede en muchas ocasiones verse influida por los prejuicios sexistas donde se revictimiza a la mujer contraviniendo los principios del Estado de Derechos (Céspedes, 2018).

### **3. Influencia ciudadana sobre el Poder Legislativo**

Es notorio que la violencia contra las mujeres en Ecuador se instituye como una problemática vinculada a la salud pública desde los años 1980. Por ello, se requirió de una necesaria ola de incidencia y de levantamientos sociales y políticos a favor de la aprobación de marcos normativos para que, de alguna manera, se pudieran plasmar temáticas vinculadas a la garantía del acceso a la justicia y que el Estado ecuatoriano vinculara su suscripción y ratificación a diversos convenios y tratados internacionales con la implementación de la respectiva política pública y legislación en aquellos momentos.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM) nació como un proyecto de ley presentado el 24 de agosto de . Su aprobación generó varios debates, siendo el primero de ellos la inserción de <<terminologías desconocidas>> para diferentes grupos sociales como el <<enfoque de género>>, establecido en el artículo 15 numeral 3; donde a través de una estrategia de implementación de un programa nacional se iba a transversalizar dicha propuesta en la malla curricular dentro de todos los niveles del sistema de educación formal y no formal. Sin lugar a duda, esto ocasionó revuelos por parte de las organizaciones basadas en la fe que concebían que se realizarían procesos de adoctrinamiento a las infancias y adolescencias, dando inicio posteriormente a una marcha en defensa de los derechos de la familia por parte de la Arquidiócesis de Guayaquil (Tubay, 2021).

Posteriormente, varios fueron los debates que se establecieron dentro de la Comisión Ocasional a cargo del proyecto de Ley, y desde este enfoque varios assembleístas establecieron que la alternativa más viable era establecer mecanismos para no desvirtuar el propósito y objetivo del proyecto, siendo el principal hito la erradicación de la violencia. En este sentido, se enfatizó en la existencia de un sistema estructurado donde se ejerce una violencia absoluta por el simple hecho de ser mujer. Desde otra perspectiva, el enfoque vinculado a ampliar la estructura a temáticas de género podría disminuir el valor y pertinencia que tendría en efecto la presente Ley. Una de las legisladoras de aquel momento, Marcela Holguín, mencionó que “la identidad de género es un tema que debe tratarse de forma prioritaria pero no es correcto inmiscuirlo en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ecuador” (Tubay, 2021).

Dentro de los espacios liderados por el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNIG), que se encausaron en la participación y ejecución de mesas técnicas para hacer observancia y aportes en la concreción del proyecto de Ley con la sociedad civil, colectivos feministas y defensoras de los Derechos Humanos, se trataba de incentivar la inclusión del enfoque de género haciendo énfasis en que el género no sólo abarca a las mujeres, sino también a la población LGBTIQ+. Sin embargo, esto no fue lo adaptado por parte de los legisladores, entendiendo que tal vez eran dos temáticas que debían ser debatidas de manera separada en normativas distintas.

La LOIPEVCM en Ecuador estableció siete tipos de violencia en su artículo 10, convirtiéndose en una de las primeras normativas en reconocer dos tipos de violencia que habían sido invisibilizadas a lo largo de los años: la violencia política y la violencia gineco-obstétrica. (Asamblea Nacional de Ecuador, Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2018). Mediante Decreto Ejecutivo No. 397, el entonces presidente de la República del Ecuador, Lenin Moreno, a través de un Reglamento, expidió la manera de aplicación de la respectiva Ley, definiendo en este instrumento los procedimientos para garantizar los cuatro ejes de actuación de la normativa: prevención, atención, protección, y reparación para y con las mujeres víctimas de violencia.

### **3.1. Procesos de fiscalización y seguimiento a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM)**

Desde la aprobación de la Ley, solo se ha realizado por una sola ocasión un seguimiento y evaluación a la misma desde el Poder Legislativo; mismo que fue posible gracias a los roles de incidencia por parte de la sociedad civil. Rosandi López, perteneciente a la Asociación de Abogadas Feministas del Ecuador, mencionó que este es un problema estructural vinculado a los Derechos Humanos: “seis años han pasado desde la aprobación de la Ley y no se había ejecutado con anterioridad el respectivo seguimiento y proceso de fiscalización a su cumplimiento”. (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023).

En marzo del 2023, el pleno de la Asamblea Nacional aprobó el informe de evaluación de la LOIPEVCM, donde se formularon recomendaciones y exigencias. Por ejemplo, se demandó que el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos debía asumir la responsabilidad de aplicación de lo dispuesto en el informe en un determinado lapso, desarrollando un plan de ejecución acorde a los ejes de la normativa (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023). También se derivaron procesos



de exigibilidad al Consejo de la Judicatura (CJ) como ente rector del manejo de la justicia, a la Policía Nacional como ente de prevención, al Gobierno Nacional -a través del Ministerio de Finanzas- para la dotación de recursos para proceder con la activación de los programas y aplicación de la ley.

### **3.2.Feminización de las agendas legislativas: caso Ecuador**

La inserción de mujeres en los sistemas legislativos a través de la aplicación de la Ley de cuotas ha sido uno de los avances que académicos vinculan a nuevas formas para comprender los desafíos y contextos sociales. Por lo que, se ha establecido un vínculo positivo entre la participación política de las mujeres en los espacios de poder anexo a la presentación de leyes a favor de estas. Vásquez (2020) al respecto señala que: “se ha asumido que existe un cambio favorable en la aplicación de las políticas que promueven procesos de igualdad y esto es visible a través de la inserción de temáticas vinculadas a la función de legislación y fiscalización en estos espacios de poder”. (pág. 158)

Sin embargo, para Romero (2020) esto tiene una concepción más desafiante, estableciendo que aun cuando hay mujeres dentro de los espacios de toma de decisión existen factores externos que impiden que ejerzan su capacidad de legislación insertando temas de género en las agendas legislativas. A esta propuesta, desglosan Franceschet, Piscopo, y Rodríguez (2015) que la participación y el liderazgo de mujeres aliadas a las estrategias de igualdad permite: “la creación de una masa crítica que se transforme en un aliado en la inclusión de estas temáticas en las nuevas formas de hacer política” (pág. 37).

Esta vertiente ideológica tiende a hacer un llamado a la acción a quienes ejercen roles de legislación y fiscalización derivado de la premisa inicial de que la agenda legislativa debe poseer coherencia con las respectivas luchas y contextos sociales a los que se les debe poner un alto en base a los índices de violencia y desigualdad que son enfrentados por las mujeres, y a los que las cifras hacen alusión. Por ello, esta labor no sólo debe quedarse en la legislación y aprobación de normativas que contengan enfoque de género o que promuevan la igualdad de las mujeres; sino que a esas normativas ya aprobadas se les pueda hacer el respectivo proceso de seguimiento y fiscalización para levantar informes que estipulen la eficacia y efectividad de las normas aplicadas en los contextos sociales.

Acorde a un estudio realizado por Arévalo Jaramillo (2022) en Ecuador: “las iniciativas de ley que abordan temas relacionados a los derechos de las mujeres son equivalente al 1,4% de la

totalidad de proyectos discutidos en el pleno”. Esta es una cifra baja y alarmante. Sin embargo, lo destacable de esta cifra es que en su mayoría los proyectos fueron aprobados (pág. 80).

En muchos de los análisis y estudios realizados se percibe que la ideología política de las y los legisladores encuentra un vínculo con su compromiso al promover iniciativas de ley a favor de las mujeres. No obstante, las investigaciones han demostrado que, en base a lo que consta en el Archivo Digital de la Asamblea Nacional, el mayor número de iniciativas que promueven los derechos de las mujeres ha sido apoyado por partidos políticos considerados de derecha, destacando en los numéricos los siguientes porcentajes: 41,25% perteneciente a partidos de ideología de derecha, 9,16% perteneciente a partidos de ideología de centro, y 32,05% perteneciente a partidos de ideología de izquierda; por lo que, podría ser una variable de determinación la ideología política o la capacidad organizativa de los partidos políticos al apoyar iniciativas legislativas (pág. 81).

### **b. Metodología/Marco teórico**

El presente proyecto no corresponde a una propuesta analítica teórica-conceptual en cuanto al impacto de la aplicabilidad de políticas públicas en relación con enfrentar las expresiones de violencia de género contra las mujeres, sino a un momento anterior en relación con la posibilidad de mejorar la efectividad de las normativas propuestas y la fiscalización de casos a partir de un fortalecimiento institucional dentro del Poder Legislativo. Esto con el objetivo de brindar prioridad para el tratamiento de esta problemática dentro de la agenda política legislativa, y técnicamente consolidar un espacio de discusión donde se puedan integrar de mejor manera los aportes e insumos provenientes desde la sociedad civil y demás actores interesados.

En este sentido, el diseño y promoción de propuestas normativas en las que se integre una perspectiva de género aportará en la conformación de escenarios favorables para un mejor ciclo en la ejecución de políticas de Estado, construyendo un involucramiento pleno de las mujeres en todos los ámbitos. Es fundamental que el derecho interno de cada Estado sea responsivo a la tendencia planteada desde los sistemas internacionales de protección de Derechos Humanos, mismos que pretenden alcanzar una igualdad y empoderamiento pleno de las mujeres para que las necesidades sociales tengan una mejor dimensión integradora frente a todos los actores de la sociedad (Rosas, 2021). La instrumentalización de mecanismos y diseños teóricos para llevar adelante la elaboración de normas jurídicas con coherencia busca ser garantizada en el impulso de una técnica legislativa especializada.

Rosas (2021) alude a la idea de que: “la ley siempre deberá emanar del poder público a través del Poder Legislativo, para posteriormente ser promulgada por el Poder Ejecutivo, quien se ocupa dentro de su ámbito administrativo de su debido cumplimiento” (p.9). En este sentido, el cumplimiento de presupuestos básicos para garantizar la posterior socialización y aplicabilidad de las normas parece ser un aspecto que los tomadores de decisiones obvian, y termina impactando sobre la ejecución de las políticas públicas. Por mencionar, no se considera el desarrollo de textos normativos claros, comprensibles y alejados de formulismos complejos; se limita el diálogo con los actores implicados (como afectados/beneficiarios a partir de los que se decide impulsar una iniciativa normativa); no se promueven articulaciones con leyes vigentes y tampoco se proyecta el impacto de su vigencia en el caso de que sean aprobadas (ya sea en relación con la conformación jurídica de institucionalidad, y sobre todo el requerimiento de asignaciones presupuestarias para su garantía).

Ahora bien, entonces podría ser positivo retomar visiones académicas como la de Guastini (2001) en cuanto a que, en la Función Legislativa, debería recaer una producción de normativas a nivel general y con cierto grado de abstracción. Esto en medida de que la posterior subordinación jurisdiccional y ejecutiva estará vinculada a la institucionalidad estatal de cada nación. No obstante, por ello resulta vital contar con espacios políticos y técnicos dentro del Poder Legislativo donde se construyan ordenamientos estructurados de manera correcta, enfocados desde los principios constitucionales y plasmados en lenguaje legal sencillo y simple. Todas estas condiciones permitirían su posterior aterrizaje en el aparataje estatal. De igual manera, el manejo de los procesos de discusión de leyes integraría mecanismos participativos, evitando caer en tecnicismos extremos que, si bien podrían ser categóricamente aceptables para el lenguaje legislativo, limiten su respuesta ante las problemáticas sociales.

Continuando con el argumento anterior, Rosas (2021) establece que es importante retomar elementos de la teoría de la legislación en favor de:

“racionalizar la producción normativa [...] o generar un nuevo diseño institucional para la producción de las normas con rango legal, a través de un modelo que permita una reflexión más detenida de las causas que motivan la aprobación de una ley, el impacto que producirá dicha norma legal y la evaluación de los resultados”.

Por ende, la oportunidad de dirigir mejores esfuerzos institucionales sobre el quehacer legislativo avala la consolidación de espacios políticos y técnicos especializados desde los que la perspectiva

de género pueda ser transversalizada y tratada con la prioridad requerida frente a la crisis social en los Estados.

Uno de los espacios donde mayor énfasis se puede hacer en favor de las agendas con enfoque de género es a través del apalancamiento con los actores proponentes. Según Santos y Montero (2014), existen varios espacios que deben tenerse en consideración para la propuesta de las agendas legislativas; encontrando en este proceso al Poder Ejecutivo, a las comisiones parlamentarias, a los legisladores a través de iniciativas grupales, y a los legisladores a través de iniciativas individuales. Cabe destacar que estas últimas dos descritas pueden ser apoyadas a través de la co-creación con la sociedad civil. Es decir, los legisladores mantienen reuniones previas con actores de sociedad civil, organizaciones de derecho o de hecho que promueven los derechos humanos, y/o colectivos feministas.

En el caso de Ecuador, en específico las agendas legislativas son promovidas en muchas ocasiones de manera individual por parte de los legisladores; quienes a su vez pueden mantener espacios de reunión y de retroalimentación con los diferentes grupos de la sociedad civil. (Arévalo Jaramillo, 2022). El 18,75% de las agendas legislativas con enfoque de género han sido propuestas por legisladores a través de iniciativas grupales, y en su defecto las propuestas individuales equivalen al 75%. En consecuencia, para Bárcena (2010), cuando se elaboran propuestas grupales: “estas tienden a tener una inclinación o alianza a través de apoyos que se enlazan debido a la pertenencia a un partido político, raciales, o de género, sin embargo, no existen indicadores que demuestren que este tipo de procedimientos sean exitosos”. Al contrario, en Ecuador, parecen ser exitosos los procesos de iniciativas individuales trabajadas con apoyo de la sociedad civil.

El papel de las políticas públicas en la igualdad de género es elemental para eliminar y reducir de manera paulatina las desigualdades dentro de la estructura social. Por ello, estas son herramientas esenciales de aplicación para que los gobiernos puedan promover la igualdad y la eliminación de todo tipo de violencia (Hernández Rivera, 2021). Ecuador no es la excepción a diferencia de otras legislaturas a nivel de Latinoamérica. Es una realidad que en la región se podría estimar que los temas de género no son prioritarios para las agendas legislativas. Este argumento es reconocido a partir de hechos como que su tratamiento resulta residual. Sin embargo, a pesar de este contexto, Vásquez (2020) emana lo resaltable de la legislatura ecuatoriana en la existencia de

una alta tasa de éxito en consideración a las iniciativas que se han aprobado que abordan los derechos de las mujeres.

### **c. Descripción del argumento original**

Los esfuerzos por consolidar elementos técnicos, como observaciones y recomendaciones, para dirigirlos hacia las autoridades (tales como los asambleístas), permitiendo fortalecer competencias a su cargo (legislación y fiscalización), podrían alcanzar un mejor impacto a partir de la institucionalización de un espacio especializado dentro del Poder Legislativo. Esta posibilidad brindaría mejores oportunidades para la generación de los marcos normativos y la supervisión de su implementación por parte de las entidades de la Función Ejecutiva, junto con otras funciones del Estado. A la vez, discusiones con mayor profundidad también podrían tomar lugar en el ámbito de la sociedad civil y su participación con miras a la supervisión social y la integración de acciones contra las expresiones de violencia basada en género (VBG), influyendo en el proceso de desarrollo de las políticas públicas.

Tras el análisis llevado a cabo en relación con el aparente escenario de voluntad que se construye alrededor de impulsar acciones en contra de la VBG, es fundamental reconocer cómo la opinión pública y la promoción de acciones por parte de lideresas y organizaciones de la sociedad civil, además de la trayectoria progresiva en hitos legales e institucionales por el desarrollo y protección de los derechos de las mujeres, generan un ámbito propicio para un replanteamiento institucional que soporte el sentido de prioridad y urgencia de la temática en tratamiento por parte de la Asamblea Nacional del Ecuador. Para esto, es necesario resaltar el apoyo cuantitativo de evidencia sobre las falencias en la implementación de política pública, que podría surgir ciertamente desde la carencia de marcos normativos coherentes y con mayor tecnicidad para brindar respuesta a, por ejemplificar, casos de fiscalización sobre femicidios y su abordaje por parte del aparato estatal del Ejecutivo<sup>7</sup>.

En 2015, desde la presidencia de la Asamblea Nacional, la ex asambleísta Gabriela Rivadeneira comentó que existían 35 leyes aprobadas que contaban con enfoque de género. Muchas de ellas incluían este eje de manera transversal como el acceso para las mujeres a un

---

<sup>7</sup> De acuerdo con las cifras determinadas por la Fiscalía General del Estado (FGE), resulta interesante reconocer cómo, posterior a la aprobación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM), existió una reducción en el número de casos de femicidio. Así, 159 casos fueron reconocidos en 2017, mientras que 94 en el 2018 (año de aprobación de la Ley por parte de la Asamblea Nacional del Ecuador).

crédito de la banca pública y privada, el derecho al acceso de la mujer al agua como un Derecho Humano y también el derecho a ser propietaria de la tierra para su respectiva administración. (Asamblea Nacional, 2015). Recientemente, en abril de 2024, desde la presidencia del Parlamento Andino, se reiteró un llamado a la acción en conjunto con el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres de la Asamblea Nacional<sup>8</sup>, donde se pudo hacer énfasis en la necesidad urgente de visibilizar las temáticas de violencia basada en género y los derechos de las mujeres en el debate legislativo como una arista recurrente.

En el 2023, como política pública, se hizo el lanzamiento de los denominados <<puntos violetas>>, que tienen como finalidad evidenciar temáticas enlazadas a la violencia contra las mujeres, y dar a conocer que esto es una responsabilidad tanto del gobierno como de la sociedad civil para poder promover la prevención, atención, sanción y reparación de las víctimas de manera oportuna y eficiente (Asamblea Nacional, 2024). Asimismo, desde la presidencia del Parlamento Andino, una entidad supranacional a nivel regional, se hizo gran énfasis en que cada día se debe hablar sobre los derechos de las mujeres, haciendo referencia en que en todo proceso de legislación y fiscalización debería establecer, de manera transversal, el enfoque de género para garantizar que se implementen en políticas e iniciativas ancladas a los derechos de las mujeres por parte de los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Otro antecedente destacable es que desde la Comisión de Derecho al Trabajo de la Asamblea Nacional se llevó a debate el tema de violencia y acoso laboral, donde los asambleístas se mostraron en concordancia con la construcción de una norma que tenga como objetivos prevenir y sancionar la violencia y el acoso laboral, con énfasis en mujeres y población LGBTIQ+. Como consecuencia de lo antes mencionado, en enero de 2024, la Comisión del Derecho al Trabajo tuvo observaciones con respecto al proyecto de Ley Reformatorio para la Erradicación de la Violencia y el Acoso en todas las modalidades de trabajo. Esto se hizo posterior al primer debate en el pleno y previo a la elaboración del segundo informe para el segundo debate. En este espacio se contó con la participación de la Ministra de la Mujer y Derechos Humanos y la Directora del Sistema de Erradicación y Prevención de la Violencia, además se hizo mención a la necesidad de implementar

---

<sup>8</sup> El Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres es el espacio de participación que tiene como objetivo el promocionar, dar a conocer, y visibilizar las normativas nacionales e internacionales que se basen en la protección y garantía de los derechos de las mujeres dentro de la Asamblea Nacional del Ecuador.

sistemas estadísticos que pudieran arrojar un aproximado de los índices de violencia en los espacios laborales (Asamblea Nacional, 2024).

Así mismo, previendo que la temática de género se está abordando últimamente desde la Función Legislativa, desde la Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos colectivos, y la Interculturalidad, el pasado 24 de abril de 2024 se tuvo la intervención del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, donde se abordaron los alcances y logros que se han tenido en virtud del Acuerdo Institucional del 10 de enero de 2023 respecto a los índices de expresiones de violencia contra las mujeres, enfatizando en el compromiso de las entidades competentes para garantizar el cumplimiento de la política pública.

Por lo que, es visible que, desde los espacios legislativos, se insta la necesidad de contar con una estructura técnica y especializada que responda y se encargue netamente de los temas vinculados a expresiones de violencia por razones de género contra las mujeres, siendo este un eje transversal que se aborda en distintos proyectos e iniciativas de Ley, y que además consta plasmado en una Ley vigente a la que es necesario que la Asamblea Nacional haga un proceso de fiscalización de forma conjunta con las y los actores de sociedad civil. Se han descrito escenarios donde desde diferentes instancias (Comisiones Especializadas) se encuentran trabajando de manera transversal la temática, y haciendo mención en su necesidad de abordaje y de trabajo continuo y perenne, pero esta realidad debe ser trabajada de manera consolidada a través de un espacio que se entrelace con todos los proyectos, iniciativas y procesos de fiscalización.

La consolidación de una propuesta de reforma para una Comisión Permanente Especializada en capacidad de abordar las temáticas contra la VBG enfrentaría las condiciones limitantes de tiempo para el trabajo legislativo (en consideración de los diversos cuellos de botella existentes en otras Comisiones por la sobre carga laboral), las carencias de comprensión sobre el impacto del trabajo legislativo cuando no mantiene un relacionamiento con la futura arrogación de recursos, y el aprovechamiento de la atención mediática que la temática recibe solamente en casos de crisis (cada vez más constantes). Dentro del Poder Legislativo, iniciativas de Grupos Temáticos Parlamentarios como aquel por los Derechos de las Mujeres; y para Investigar, Prevenir y Erradicar la Violencia Institucional son expresiones institucionales de la posibilidad de consolidar un espacio político-técnico sostenible, en capacidad de brindar acciones vinculantes y para ser abordadas por el pleno.

A partir de una revisión documental sobre las propuestas de reformas presentadas sobre la Ley Orgánica de la Función Legislativa, mismas que se encuentran en agenda de la Comisión Permanente Especializada de Justicia y Estructura del Estado, se identificaron 35 proyectos con relación hacia temas de género. Contrariamente, ninguno de estos mantiene ninguna relación con la promoción de un fortalecimiento de la perspectiva de género por parte de alguna de las Comisiones Especializadas Permanentes actualmente vigentes. Por ello, reconociendo la voluntad política y la existencia del Grupo Temático Parlamentario por los Derechos de las Mujeres, iniciativa que no responde per se a una entidad institucional interna de la Asamblea Nacional sino más a un sentido simbólico de reivindicación, podría ser considerado oportuno impulsar una propuesta legislativa nueva que integre las condiciones de factibilidad para motivar el proceso de transición de una de las Comisiones Especializadas Permanentes hacia un camino de ampliación de su ámbito de tratamiento, en cuanto a fiscalización y legislación en torno hacia respuestas frente a la VBG.

Para esto se resalta la situación similar que permitió llevar a cabo un ejercicio de análisis comparado sobre cómo el Grupo Temático Parlamentario de Garantía de Derechos de Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes, alcanzó su transición hacia la Comisión Especializada Permanente de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes en favor de abordar con mayor profundidad las competencias de los legisladores y legisladores en torno a este fuerte elemento de interés para la protección y posterior promoción de política pública con perspectiva generacional, frente a un grupo poblacional en una fuerte condición de vulnerabilidad.

La propuesta de reforma abordaría no solamente el elemento político de ampliar el espectro de la Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Derechos Colectivos y la Interculturalidad hacia una visibilidad de la protección integral de los derechos de las mujeres en todos los ámbitos y niveles, sino también marcaría un hito de oportunidad sobre la reforma a entidades a nivel interno de la Función Legislativa como la Unidad Técnica Legislativa (UTL). Esto aportaría en que se requiera para los servidores públicos del parlamento una formación en Derechos Humanos y de protección para grupos prioritarios, teniendo subprocesos en el desarrollo normativo y estudios de género para transversalizarlo en la labor legislativa.

#### **d. Descripción de recomendaciones prácticas**

Actuales marcos normativos brindan institucionalidad para enfrentar las acciones de VBG a partir de su promulgación por parte de la Asamblea Nacional. Por mencionar, un eje es la



LOIPEVCM. No obstante, su aprobación fue marcada por la presión social para incentivar la Ley, cuya discusión fue vasta y no prioritaria dentro del Legislativo. Sin duda, factores socioculturales desde denominadas <<perspectivas conservadoras>> limitaron la promoción de un mejor proceso de legislación con elementos técnicos y un mayor sentido de promoción de igualdad de derechos. Estas condiciones no pudieron ser totalmente evaluadas para su superación y la consecución de un consenso legislativo. En gran parte, esto se debió a que la agenda legislativa no fue liderada desde un espacio institucional especializado y con permanencia; donde los actores interesados puedan ejercer más procesos participativos y de análisis para integrar abordajes responsivos a las necesidades ciudadanas.

Asimismo, la consolidación de reforma de una Comisión Permanente Especializada de la Asamblea Nacional para fiscalizar y legislar temáticas sobre VBG podría impactar en que determinadas circunstancias que resultan relegadas dentro de las discusiones parlamentarias (en miras de demostrar celeridad y, a su vez, en detrimento de las especificidades necesarias) tengan un mejor posicionamiento. Por mencionar, la atención hacia las diversas vulnerabilidades que afectan a las mujeres por sus condiciones de pobreza, autoidentificación étnica, pertenencia a espacios de ruralidad, discapacidades, entre otras. Nuevamente, estas falencias actualmente no están siendo supervisadas por la Asamblea Nacional desde su ejercicio de control político sobre la implementación, debido a la no existencia de un espacio institucional. Por esto, hay que reiterar que en estos casos no se trataría necesariamente de más marcos normativos, sino la promoción constante de procesos de fiscalización (que impactarían, sin duda, en la carga del trabajo legislativo, pero que resultan necesarios) sobre aplicación de medidas administrativas, por parte de las entidades del Ejecutivo, para impactar la aplicación de las Leyes existentes de manera positiva.

Una Comisión Permanente Especializada, resultante de una reforma legislativa, para abordar tácitamente lo concerniente a las expresiones de VBG, posicionaría una mejor articulación en la posterior institucionalidad implementadora de los marcos normativos y la construcción de la política pública. La ciudadanía y las instituciones públicas podrían dirigir de manera óptima los esfuerzos por la estructuración de criterios desde los que se construyan medidas de atención. En este sentido, se podría ejercer un seguimiento con mayor profundidad sobre los retos que enfrentan los gobiernos locales, además de brindar un espacio de tratamiento pertinente para abordar las diferencias ideológicas existentes, basado en un trabajo interpartidista, que logre establecer

preacuerdos antes de llegar con el debate a nivel del pleno con todos los bloques parlamentarios. Esto en base a reconocer la voluntad política existente sobre la temática, que permite determinar canales de comunicación y posibles alianzas por parte de los liderazgos políticos.

Es posible reconocer algunos de los principales impactos negativos en la ejecución de política pública en relación con acciones frente a la VBG a partir de la falta de ejercicios de fiscalización y coordinación de procesos legislativos. De esta manera, para ejemplificar, se mantiene un elevado desconocimiento sobre los tipos de violencia y la garantía de derechos de las mujeres, el rol de los servidores públicos a cargo de la seguridad cívica, no socialización de correctos protocolos en la provisión de servicios de salud para víctimas de VBG, entre otros. Especialmente, la desconexión evidente en la determinación de recursos para las aplicaciones de las Leyes, no solamente involucrando al gobierno central sino impactando de igual manera a los gobiernos locales.

Es notable como, desde diferentes espacios legislativos, se está abordando la temática vinculada a las expresiones de VBG. Sin embargo, resultan insuficientes los esfuerzos realizados. Esto derivado de la ausencia de instancias técnicas y especializadas que lideren y aborden todo lo relacionado a los derechos de las mujeres, convirtiéndose en el espacio estructuralmente presente que provea de manera continua, sistemática y perenne las observaciones, y evaluaciones correspondientes a las normativas vigentes o proceso de construcción que se transversalicen o establezcan de manera prioritaria las temáticas vinculadas a género.

El Pleno de la Asamblea Nacional en 2023 aprobó el informe de evaluación a la LOIPEVCM. La entonces Asambleísta ponente en ese espacio pertenecía a la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, que suele ser una Comisión con carga extensa en temas legislativos y de fiscalización, lo que no permite que se prioricen los temas vinculados a expresiones de violencia de género. Este informe se realizó 4 años después de la aprobación de la Ley. Un hecho en contraposición con la realidad del Ecuador en materia de violencia de género contra las mujeres; enfatizando en que la VBG es un problema estructural vinculado a los Derechos Humanos. En ese sentido, contando la Asamblea Nacional con una Comisión Permanente que aborde estos temas, a través de una reforma, se debería adaptar como solución que esta Comisión sea la encargada de liderar y trabajar de manera técnica, especializada, prioritaria y oportuna lo referente a expresiones de violencia contra las mujeres y la protección de sus derechos.

En base al argumento presentado en párrafos anteriores, es visible que esta Comisión se encuentra abordando la temática de manera transversal; por lo que, sería complementario que se pudieran reformar sus funciones estructurales, estableciendo la permanencia de esta, a través de una intervención de legislación y fiscalización especializada y técnica abordando la temática. Cabe resaltar que la acción de legislación y fiscalización para la eliminación y prevención de la violencia contra las mujeres debe ser de tratamiento prioritario y especializado. Esta propuesta denotaría el compromiso del país, y de la Función Legislativa con el tratamiento del enfoque de género de manera fundamental, permitiéndole monitorizar a través de sus competencias, la adopción de los convenios y tratados internacionales en la construcción de proyectos e iniciativas de Ley, donde se aborde o transversalicen temas de género.

## Referencias

- Arévalo Jaramillo, M. I. (2022). Derechos de las mujeres en la agenda legislativa. *Democracias Vol 10.*, 75-84.
- Arévalo, M. I. (2019). Mujeres legisladoras en Ecuador entre 1979 y 2010: características sociales y políticas. *Estado y Comunes* 8, n°1, 205- 226. doi:[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n8.2019.107](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n8.2019.107)
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2014). Ley Orgánica para la Igualdad. Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. *Registro Oficial*.
- Asamblea Nacional de Ecuador. (2018). Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. *Registro Oficial*.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (Marzo de 2023). *EL PLENO APROBÓ EL INFORME DE EVALUACIÓN DE LA LEY PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER*. Obtenido de Sala de prensa de la Asamblea Nacional: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/88163-el-pleno-aprobo-el-informe-de-evaluacion-de-la-ley-para>
- Asamblea Nacional. (10 de abril de 2024). *CRISTINA REYES ABORDÓ LA VIOLENCIA DE GÉNERO CON LA SOCIALIZACIÓN DE LOS PUNTOS VIOLETA*. Obtenido de Sala de prensa de la Asamblea Nacional: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/94849-cristina-reyes-abordo-la-violencia-de-genero-con-la>
- Asamblea Nacional. (29 de enero de 2024). *MINISTRA DE LA MUJER PROPONE INSPECTORÍAS PARA VERIFICAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO DENTRO DE LOS ESPACIOS LABORALES*. Obtenido de Sala de prensa de la Asamblea Nacional: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/91949-ministra-de-la-mujer-propone-inspectorias-para-verificar>
- Bárcena, S. A. (2010). ¿Cómo legislan las mujeres en México? Comportamiento parlamentario de las Diputadas Federales en la LVIII Legislatura.
- Basabe-Serrano, Santiago, Paolo Moncagatta, J. Daniel Montalvo, Diana Orcés y Simón Pachano (Eds.) 2023. *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Ecuador 2023*. Nashville, TN: LAPOP.

- Borner, Jutta; Caminotti, Mariana; Marx, Jutta; Rodríguez Gustá, Ana Laura. (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso nacional de Argentina*. Buenos Aires: Prometeo y PNUD.
- Caprile, M. (2012). *Guía práctica para la inclusión de la perspectiva de género en los contenidos de la investigación*. Obtenido de Fundación CIREM, España: [http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/UMYC/Guia\\_practica\\_gene-ro\\_en\\_las\\_investigaciones.pdf](http://www.idi.mineco.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/UMYC/Guia_practica_gene-ro_en_las_investigaciones.pdf)
- Carrillo Kennedy, J. E. (2018). Incidencia de femicidio en el Ecuador y en la provincia del Guayas. *Revista Universidad y Sociedad, 10(1)*, 125-133.
- Castellanos, G. (2002). *Breve meditación sobre cuerpo y vestido, género y sexo*. Cali: Universidad del Valle.
- Céspedes, L. G. (2018). Violencia contra la mujer y regulación jurídica del femicidio en Ecuador. *DIKE, 12(23)*, 129-150.
- Coello, Raquel (2016), “Presupuestos con perspectiva de género en América Latina: una mirada desde la economía institucionalista y feminista”, tesis para optar al grado de doctor, Madrid, Universidad Complutense [en línea] <http://eprints.ucm.es/37376/1/T37122.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, C. (2016). Pactos para la igualdad. *Publicaciones de la CEPAL*.
- Decreto Ejecutivo 620. (2007). Publicado en el Registro Oficial 174, 20 de septiembre de 2007. Recuperado el 14 de enero de 2024 en [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2007\\_ecu\\_dej620.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2007_ecu_dej620.pdf)
- Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. (2011). Publicada en el Instituto Nacional de Encuestas y Censos (INEC) en 2011. Recuperado el 14 de enero de 2024 en [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web\\_inec/Estadisticas\\_Sociales/sitio\\_violencia/presentacion.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web_inec/Estadisticas_Sociales/sitio_violencia/presentacion.pdf)
- Fiscalía General del Estado (FGE) (2024). *Estadísticas de muertes de mujeres en contexto delictivo*. Recuperado el 15 de enero del 2024 en <https://www.fiscalia.gob.ec/analitica/muertes-de-mujeres-en-contexto-delictivo/>
- Gómez, L. B. (2014). Reconociendo el feminicidio La exigencia en sociedad y la legislación ecuatoriana. *Persona y Sociedad, 28(2)*, 109-127.
- Guastini, Riccardo. (2001). *Estudios de teoría constitucional*, Fontamara: México.

- Guzmán Véliz, E. Y. (2019). Aprobación y aplicación de la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 2(2), 45-52.
- Hernández Rivera, A. &. (2021). Brecha de género tecnológica en la educación financiera universitaria en México. *Revista venezolana de gerencia*, 26(93), 48– 64.
- II Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. (2019). Publicada en el Instituto Nacional de Encuestas y Censos (INEC) en noviembre de 2019. Recuperado el 14 de enero de 2024 en [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web\\_inec/Estadisticas\\_Sociales/Violencia\\_de\\_genero\\_2019/Boletin\\_Tecnico\\_ENVIGMU.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web_inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf)
- Ley Orgánica de la Función Legislativa de la República del Ecuador (2009). Registro Oficial Suplemento 642 del 27 de julio del 2009. Última modificación: 27 de marzo del 2012. Recuperada el 14 de abril del 2024 de [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org5.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org5.pdf)
- Lorber, J. (2001). *Gender inequality: Feminist theories and politics*. Albany: Roxbury.
- Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. (2017). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo*. Recuperado el 14 de abril del 2024 de [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/planes\\_de\\_igualdad\\_de\\_genero\\_en\\_america\\_latina\\_y\\_el\\_caribe\\_mapas\\_de\\_ruta\\_para\\_el\\_desarrollo.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/planes_de_igualdad_de_genero_en_america_latina_y_el_caribe_mapas_de_ruta_para_el_desarrollo.pdf)
- Olivares, A. y. (2020). La persistente debilidad institucional de Ecuador: protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019. *Revista de ciencia política* 40, n°2, 315-349. doi:<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000110>
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) (2011). Guía práctica para la incorporación del enfoque de género en el trabajo legislativo. *ONU Mujeres Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de género y el empoderamiento de la mujer*, ISBN 978-987-1560-27-1. Recuperado el 14 de abril del 2024 de <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ar/ARG-TOOLKITGuia-final-web.pdf>

- República, L. (2013). *Karina del Pozo fue asesinada a pedradas*. Quito. Obtenido de La República, medio de comunicación: <http://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2013/09/05/confirman-que-karina-del-pozo-fue-asesinada-a-pedradas/>
- Rivera, M. (2001). *La violencia contra las mujeres no es violencia de género*. Obtenido de Estudios Feministas: <https://www.rebellion.org/hemeroteca/mujer/031111garretas.htm>
- Rodríguez Gustá, A. (2015). Espacios organizacionales para la igualdad de género en el poder legislativo: un panorama de América Latina y el Caribe. *Hologramatica, Universidad Nacional Lomas de Zamora. Facultad de Ciencias Sociales 3, n° 23*, 23-42.
- Romero, M. P. (2020). La representación descriptiva y su relación con la representación sustantiva de las mujeres asambleístas en el periodo legislativo 2013-2017. *Repositorio de la Universidad de los Hemisferios*. doi:<http://dspace.uhemisferios.edu/ec:8080/xmlui/handle/123456789/1080>
- Rosas Fregoso, Roxana. Perspectiva de género y técnica legislativa en México. *Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional*, (43), pp.9-15. Recuperado el 14 de abril del 2024 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6540/1.pdf>
- Rosero Garcés, R. (2019). “El derecho de las mujeres a una vida libre de violencias”, Diario El Telégrafo, 24 de noviembre de 2019, en libre acceso en: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/6/derecho-mujeres-violencias>
- Sánchez, A. G. (2019). Análisis del femicidio: tipificación y realidades en el Ecuador. *Revista Científica ECOCIENCIA*, 6, 1-19.
- Santos, M. A.-L. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política 34, n°3*, 511-536. doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300001>
- TIENEN UN ENFOQUE DE GÉNERO*. Obtenido de Sala de prensa de la Asamblea Nacional: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/38853-leyes-aprobadas-en-la-asamblea-tienen-un-enfoque-de>
- Tubay, F. (2021). Una mirada a la legislación y normativa vigente del género en Ecuador. *UNIVERSIDAD, CIENCIA y TECNOLOGÍA Vol. 25, N° 108*, 12-22.
- Universo, E. D. (2017). *Proyecto de ley origina llamado a marchas*. Recuperado el abril de 2024, de Diario El Universo: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/10/07/>

- Vásconez, A. (2014). *Mujeres y protección social en Ecuador*. Quito: MIES.
- Vásquez, L. (2020). Agenda feminista y representación sustantiva de las mujeres en la LXIV Legislatura de la paridad. *Pluralidad y Consenso 10*, n°43, 150-166.
- Vera, L. (2020). Enfoque de género, violencia de género y políticas públicas: un acercamiento desde las Ciencias Sociales al marco jurídico ecuatoriano. *Rehuso*, 5(1), 19-32.
- Yuval-Davis, N. (1997). Gender and Nation., *SAGE Journals*, vol. 16, n° 4, 621-632.
- Zaikoski, D. (2014). Mujeres y violencia de género en la agenda legislativa en La Pampa (2003-2014). *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas 4*, n° 2, 139-160.  
doi:<http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2014-v4n2a08>