

# Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza

Andreina Torres Angarita

Julio 2010



# **Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza**

Andreina Torres Angarita

Julio 2010

## **Índice**

### **Introducción**

#### **Debates actuales sobre seguridad ciudadana**

*Surgimiento de las políticas públicas de seguridad en América Latina*

*Políticas de seguridad ciudadana en Ecuador*

*El concepto de seguridad ciudadana en Ecuador*

#### **Género y seguridad ciudadana: elementos centrales del debate**

##### **El impacto de la inseguridad en la población femenina**

*Violencia contra la mujer en el ámbito privado*

*Violencia sexual*

*Homicidios/Femicidios*

*Victimización y percepción de inseguridad*

##### **Políticas gubernamentales: límites y alcances**

*Ley contra la violencia a la mujer y la familia (Ley 103)*

*Comisariías de la Mujer y la Familia*

*Plan Nacional para la Erradicación de la violencia de género contra niñas, niños, adolescentes y mujeres*

##### **Sugerencias de política pública para incorporar el enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana**

### **Bibliografía**

FES - ILDIS y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios.

## Introducción

Este documento presenta una discusión y diálogo sobre la posibilidad de generar políticas públicas de seguridad ciudadana en el país que incorporen una mirada de género. Esta idea a primera vista puede parecer antitética, dada la tradición militarista y represiva que ha caracterizado a las políticas de seguridad en la región. ¿Pueden estas dos miradas tener puntos de encuentro? ¿Tienen las reivindicaciones de género, históricamente preocupadas por el ejercicio de la libertad y los derechos, cabida en las políticas públicas de seguridad ciudadana? La respuesta que se plantea aquí es positiva, no sin reconocer los puntos de tensión, prácticas y conceptualizaciones que será necesario revisar y trascender para que pueda existir una verdadera alianza entre las políticas de seguridad ciudadana y aquellas políticas que buscan la erradicación de la violencia de género en sus múltiples manifestaciones. Este argumento se desarrolla en cinco grandes ejes: un análisis de los debates actuales sobre seguridad ciudadana y su conceptualización, un mapeo de los puntos nodales que emergen de la discusión sobre género y seguridad ciudadana, una mirada a los indicadores sobre violencias de género y temor, una revisión de las políticas gubernamentales impulsadas en el país para prevenir y atender la violencia de género y finalmente algunas recomendaciones.

### • Debates actuales sobre seguridad ciudadana

#### *Surgimiento de las políticas públicas de seguridad en América Latina*

A fines de los años noventa surgen en América Latina políticas públicas de seguridad ciudadana que establecen un alejamiento del concepto de seguridad nacional predominante durante la Guerra Fría, basado en las “Doctrinas de Seguridad Interna” (CAJ 1999).

Como plantea Neild (1999: 1) el nacimiento del término “seguridad ciudadana” marca un desplazamiento de un debate centrado en amenazas al Estado y a los regímenes políticos hacia una discusión de las amenazas al orden público, social y político generadas por el aumento del crimen callejero y el temor ciudadano frente al delito, fenómenos que han sido particularmente agudos en América Latina. Como señala Carrión (2002), “según la OPS (1997), la tasa de homicidios para América Latina en 1994 fue de 29 y para el Caribe de 11.8 por cien mil. En 10 años, entre 1984 y 1994, la tasa de homicidios aumentó en más del 44%” (Carrión 2002: 14). El desconcierto provino sobre todo por el ascenso de una violencia “no tradicional”, ya no proveniente de los conflictos internos, sino por la aparición de la “violencia urbana”, aquella derivada de la cotidianidad de las grandes urbes latinoamericanas.

Posteriormente, la discusión generó un distanciamiento del concepto de *seguridad pública*, entendida “como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa” (González et al. 1994 cit. en Arriagada y Godoy 1999: 9). Como consecuencia el interés central comienza a ubicarse en los y las ciudadanas (individuos y comunidades) antes que en el Estado, el “orden” y el control social.

Así, las políticas de seguridad ciudadana se presentan como una crítica a modelos represivos de control y como respuesta a los procesos de privatización de la seguridad. Se plantean entonces modelos más “integrales” que incluyen medidas de prevención y de control, de manera simultánea, lo que Arriagada y Godoy (1999) denominan un modelo de “doble orientación”.

De esta manera, el surgimiento de las políticas de seguridad ciudadana en la región debe ser entendido en el contexto de una serie de factores interconectados: los procesos de democratización que sucedieron a los regímenes militares; la intensificación de las inequidades sociales que contribuyeron al aumento de los delitos pero también a una exigencia de la seguridad como “bien público”; el aumento de la seguridad privada, como proceso paralelo al anterior; el deterioro de la imagen de la Policía y las denuncias ante su ineficiencia y falta de credibilidad, entre otros.

En la práctica, las exigencias ciudadanas se tradujeron concretamente en reformas institucionales consideradas necesarias para direccionar las políticas desde este nuevo enfoque. Las instituciones que tradicionalmente sirvieron a la seguridad fueron las primeras en –si bien en mayor o menor medida– sufrir transformaciones: Justicia, Policía y Cárcel. Se iniciaron así procesos de modernización, fortalecimiento, democratización y control ciudadano. Para Hugo Frühling la Policía se convierte en un ámbito específico de reforma que debe entenderse en el marco de procesos importantes:

La democratización que ha vivido la región en años recientes y que ha fortalecido las demandas por cambios institucionales que reduzcan los niveles de violencia policial y que creen canales de comunicación y servicio hacia la comunidad; el incremento del crimen que ha presionado para buscar una mayor profesionalización del personal y de las estrategias policiales, y; finalmente, la difusión de modelos de gerencia y administración pública que enfatizan la búsqueda de la flexibilidad en las respuestas que entregan las instituciones públicas, un acento en los resultados más que en el cumplimiento de normas, la descentralización del proceso de toma de decisiones y una atención al usuario del servicio policial (Frühling 2009: 178).

Paralelamente, emergen “nuevos actores” de la seguridad, lo cual trasciende el énfasis otrora dominante en las instituciones tradicionales, aunque éstas no pierden importancia. Surgen entonces dos actores claves: los municipios y la ciudadanía organizada. Los gobiernos locales, como se verá para el caso de Ecuador, se convierten en líderes de las políticas públicas de seguridad ciudadana aunque con limitaciones en sus competencias. Asimismo, la ciudadanía comienza a ser convocada como “corresponsable” de la seguridad a través de la participación comunitaria en la prevención del delito<sup>1</sup>.

La influencia de la cooperación internacional fue notoria en esta primera fase. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) fue crucial en introducir una comprensión multicausal y multidimensional de la violencia. También promovió y difundió el uso del enfoque epidemiológico que trata de determinar “factores de riesgo” que inhiben o potencian la violencia urbana y la delincuencia (edad, sexo, ubicación en el espacio y el tiempo, etc.). Un análisis de las estadísticas de homicidios en la región, por ejemplo, generó un marcado énfasis en los hombres jóvenes como víctimas y victimarios de la violencia letal urbana, o como “grupo de riesgo”.

Desde otros enfoques, como los del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la inseguridad reinante en la región es analizada como un problema de “desarrollo”, es decir como un obstáculo y una fuga de recursos importantes que podrían ser invertidos en otras áreas como: educación, salud, etc. Desde esta perspectiva ha sido importante comprender los “costos de la violencia y la inseguridad” y se han desarrollado metodologías específicas para su cálculo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Aunque como señala Dammert (2007a) dependiendo de cómo sea entendido el rol de la comunidad en la seguridad ciudadana estos esfuerzos pueden tener consecuencias más o menos democratizantes.

<sup>2</sup> El libro *Asalto al desarrollo: Violencia en América Latina* editado en el año 2000 por Alejandro

Así como preocupan los factores “objetivos”, es decir, el incremento real de la violencia y la delincuencia (victimización) y sus impactos, otra característica importante de este debate ha sido la incorporación de los elementos “subjetivos”, es decir, aquellos relacionados con las percepciones y el temor. En este sentido, se ha considerado importante comprender qué elementos intervienen en el temor ciudadano frente al delito y la violencia, y el aparente desfase entre los miedos y la victimización. En el caso de Ecuador la percepción de inseguridad llega a ser 3.5 veces mayor al Índice de Victimización a Personas (EVPI 2008)<sup>3</sup>. Este fenómeno, a su vez, ha virado la atención hacia el rol de los medios de comunicación como otro actor adicional que se piensa contribuye a las percepciones de inseguridad<sup>4</sup>.

Más adelante se verá cómo estos elementos del debate sobre las políticas públicas de seguridad son recuperados o no, cuando se incorpora el enfoque de género a la discusión.

### *Políticas de seguridad ciudadana en Ecuador*<sup>5</sup>

Los esfuerzos por implementar políticas de seguridad ciudadana en Ecuador comienzan a cobrar fuerza a inicios de los años 2000. Como señala Pontón (2008), la firma de los acuerdos de paz con Perú (1998) marca el comienzo de un giro en la concepción de la seguridad entendida en términos militaristas como “seguridad interna”, lo cual es probable que haya generado un clima institucional más propicio para pensar en términos de “seguridad pública” y, posteriormente, “seguridad ciudadana”.

Igualmente, como en el resto de la región, se constata un preocupante crecimiento de los niveles delictuales y la necesidad urgente de impulsar políticas públicas para contener su ascenso. En el primer estudio realizado en el país<sup>6</sup> se pudo comprobar que:

Comparando las tasas de 1990 y 1999, la tasa de defunciones por homicidios en el Ecuador se ha incrementado en un 43.1%. Sin embargo, la que presenta un mayor crecimiento porcentual es la tasa urbana (53.1%); mientras que la tasa rural ha crecido en un 6.8% (Arcos, Carrión y Palomeque 2003: 34).

Así, mientras que en los años setenta la tasa llegaba a 6.4 homicidios por cien mil habitantes, en 1990 ésta aumentó a 10.3, en 1999 a 14.8 (Arcos, Carrión y Palomeque 2003: 26, 33), y actualmente dicha tasa se ubica en 18.8 (según datos de Ministerio de Gobierno para el año 2008, en Rentería 2009). Con cierta alarma se comenzaba a

---

Gaviria, Rodrigo Guerrero y Juan Luis Londoño y publicado por el BID, es uno de los primeros esfuerzos por analizar la seguridad como un problema de desarrollo.

<sup>3</sup> Según esta encuesta, el IVP total en el país es de 12,7%, mientras que la percepción de inseguridad es de 44,40% (EVPI 2008).

<sup>4</sup> En Ecuador este tema fue analizado inicialmente en un seminario que se tradujo en un libro, ver Cerbino ed. (2005).

<sup>5</sup> Estas ideas fueron desarrolladas en el marco del trabajo próximo a publicarse: “Experiencias locales de seguridad ciudadana: el caso de Quito”. San Salvador: FUNDAUNGO. Éste se nutre de los esfuerzos previos de investigadores del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO- Ecuador, tales como “Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)” desarrollado por Daniel Pontón y publicado en Dammert, Lucía (ed.) (2004) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Proyecto URB-AL. pp. 353-373, y el trabajo de Jenny Pontón (2008) “Políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador” documento preparado para las reuniones del Foro Iberoamericano de Seguridad Ciudadana, enero-febrero de 2008.

<sup>6</sup> Este estudio fue realizado por FLACSO-Ecuador en el año 1999 con el apoyo del BID.

reconocer que los homicidios se convertían en el principal tipo de muertes por causas externas, superando a los accidentes de tránsito (los cuales más bien experimentaban un descenso), y que éstos se concentraban en las provincias de mayor conflictividad ubicadas en la frontera norte del país, pero también en las de mayor urbanización: Guayas y Pichincha. De igual manera, en estas provincias se constató un mayor uso de armas de fuego en la comisión de homicidios. Los suicidios también comenzaron a mostrar un aumento ligero (Arcos, Carrión y Palomeque 2003).

Paralelamente, se detectaban incrementos en la tasa de denuncias por delitos contra la propiedad (robo en pequeña escala, robo y asalto y asaltos comerciales), la cual pasó de 320 por cien mil habitantes en 1995 a 471.5 en 1999, es decir un incremento del 47.3% (Arcos, Carrión y Palomeque 2003: 90-91). El análisis indicaba que no sólo aumentaban las denuncias por delitos contra la propiedad sino que estos delitos se volvían más violentos que el tradicional robo a pequeña escala.

Al mismo tiempo, y como consecuencia de lo anterior, aparece con fuerza el mercado de la seguridad privada, un fenómeno que como ya se señaló se experimenta en toda la región. Para el caso de Ecuador, mientras en el año 1990, el número acumulado de entidades registradas en la Superintendencia de Compañías fue de 54, es decir, una tasa de 0.56 empresas por cada cien mil habitantes, para el año 1995 el número creció a 163 compañías y la tasa llegó a 1.52. Más adelante, “entre los años 1995 y 2000 la medida se duplicó a 3.28, y a partir de ese período, el número de empresas creció en un 117% por los siguientes seis años, hasta llegar a 849 empresas registradas [en el] año 2006. La tasa a su vez ha crecido de 3.28 compañías en el 2000 a 6.29 en el 2006” (Pontón 2006 en Pontón 2008). Considerando que existen también compañías “informales” no registradas, el aumento es aun más importante.

Frente a este panorama, surgen a nivel local y de manera aislada diferentes propuestas para enfrentar la problemática, entendiendo que los indicadores variaban de acuerdo a las realidades de cada ciudad o región. Así, se comenzó a pensar al municipio como la entidad de gobierno “más cercana a la comunidad” y por lo tanto más apta para enfrentar el reto de contener los niveles crecientes de violencia urbana. Hasta el día de hoy se podrá ver que las medidas implementadas por las distintas municipalidades (Cuenca, Guayaquil y Quito, por ejemplo) presentan diferencias marcadas (para un análisis de estos modelos de intervención, ver Pontón 2008), es decir, que las políticas de seguridad ciudadana adoptadas en el país son altamente localizadas, principalmente por la ausencia de una política nacional que rija estos procesos. Los esfuerzos estatales en la materia solo se comienzan a palpar con la formulación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, lanzado en el año 2008.

En un inicio, e igualmente reflejando la tendencia regional, estos esfuerzos se vieron reforzados por la introducción de un discurso sobre la seguridad ciudadana apoyado por agencias de la cooperación internacional tales como el BID, la OPS, el PNUD, Fundación ESQUEL, que a su vez se vio fortalecido por el intercambio de experiencias entre diferentes ciudades, en Quito esto se evidencia claramente con la influencia del modelo “bogotano” (ver Pontón 2004).

En el caso particular de Quito la implementación de una política pública de seguridad ciudadana inicia en el año 2000, con la elección del alcalde Paco Moncayo. Un hito importante en este proceso fue la conformación, en el año 2002, del “Pacto Social por la Seguridad Ciudadana”, un acuerdo interinstitucional que compromete a diversas instancias gubernamentales en una acción conjunta en torno a la política de seguridad ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ). Entre ellas se cuentan el Ministerio de Gobierno, la Policía Nacional del Ecuador, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS), la Corte Superior de

Justicia de Pichincha, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Bienestar Social y la organización ciudadana. Reflejando nuevamente los esfuerzos interinstitucionales que una visión integral de la seguridad ciudadana exige. En la práctica la coordinación entre estas instituciones ha probado ser dificultosa, sin embargo, se ha logrado consolidar un Sistema Metropolitano de Seguridad en la ciudad. Este sistema, como se verá más adelante, logró incorporar también desde sus inicios una respuesta a la violencia intrafamiliar.

### *El concepto de seguridad ciudadana en Ecuador<sup>7</sup>*

A pesar de su uso casi cotidiano no existe un verdadero debate sobre el concepto de seguridad ciudadana en el país y los temas que una política pública de seguridad ciudadana debería abordar de acuerdo a las distintas realidades locales y a la realidad del país en general. Según la definición que se adopte y la manera en que se ejecute en la práctica, el fin último de las políticas de seguridad ciudadana puede ser entendido de forma reduccionista lo cual conllevará a adoptar modelos represivos o de manera más amplia, llegando a colindar con el concepto de seguridad humana que envuelve todos los campos de la acción social:

La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES 1997: 5). Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión (Arriagada y Godoy 1999: 9).

Concha-Eastman se aproxima a esta última definición al afirmar que:

... la concepción de 'seguridad ciudadana'[se refiere] a la garantía que deben tener todos y todas los habitantes de las ciudades y del campo *para que sus vidas y su integridad física, psicológica y sexual sean respetadas y protegidas*, para tener el derecho a disfrutar de las buenas cosas públicas, a deambular libremente y sin temores, a que sus objetos y pertenencias no les sean arrebatados, a no ser fraudulentamente despojados de sus valores, a no ser intimidados y a confiar en los demás seres humanos de forma similar a como confían en quienes les son cercanos. *Los gobiernos, en primer lugar, son los encargados de garantizar que exista seguridad para la gente [...]* La seguridad rodea el *desarrollo humano*, pero se reconoce que cubre demasiadas definiciones que suavizan y moderan su significado (Concha Eastman 2002: 503-504).

Los esfuerzos de conceptualización en Ecuador son más bien reducidos, aunque igualmente reflejan una diversidad de definiciones. Palomeque, por ejemplo, plantea que un enfoque de seguridad ciudadana implica:

Poner énfasis en la calidad de vida de la población, en los derechos y deberes de las personas (ciudadanía) y en el conjunto de las distintas fases y expresiones de la violencia. La definición de la seguridad ciudadana, como objeto de conocimiento y actuación, implica un avance y un redireccionamiento de la problemática. Primero, porque se refiere a una

---

<sup>7</sup> Algunas de las ideas presentadas en esta sección fueron desarrolladas inicialmente en el trabajo "La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción. Estado del arte de investigaciones producidas sobre el tema entre los años 2000 y 2004", producido en el año 2005.

violencia en particular (social); y, segundo, porque tiene que ver con la totalidad del proceso de la violencia, pero desde una connotación con carga positiva (seguridad) y no negativa (violencia). El concepto de seguridad ciudadana contiene a la violencia, pero no se agota en ella. Esto plantea diferencias con el concepto de seguridad nacional o pública, que está centrado fundamentalmente en la acción del Estado; *mientras que la seguridad ciudadana busca más bien promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, dentro del campo público y privado, lo cual conlleva la necesidad de un Estado Social de Derecho que garantice la efectividad plena de la libertad* (Palomeque 2002: 238; estas ideas también se desarrollan en Arcos, Carrión y Palomeque 2003).

En Cuenca, una publicación sobre el tema establece la siguiente aclaración: “Un concepto verdaderamente abarcador de seguridad ciudadana debería incluir no sólo la seguridad de no ser víctimas de delitos en los espacios públicos y privados, sino también la de gozar de la vigencia de un estado constitucional de derecho y de un estándar mínimo o razonable de bienestar en materias de salud, educación, ingreso, etc.” (Bardález, Mendoza y Salgado 2002: 176). Finalmente, la definición y delimitación de la seguridad ciudadana se expresa más claramente en las políticas que son impulsadas.

Más recientemente los esfuerzos de definición han trascendido el ámbito de la investigación para verse plasmados en normativas locales y nacionales. En Quito, la Ordenanza 201 para la Seguridad y Convivencia Ciudadanas define la seguridad como: “un orden público que permita el respeto al derecho ajeno y sea capaz de eliminar las amenazas de la violencia”, así la ordenanza apunta a “garantizar los derechos de las personas y a exigir el cumplimiento de sus deberes, creando mecanismos que les permitan acceder, real y efectivamente a los procesos de toma de decisiones y al buen uso del espacio público” (Ordenanza 201, Art. II -1). Adicionalmente, establece que la violencia “no solo se concibe desde el punto de vista objetivo, como actividad concreta que causa perjuicio a las personas, sino también desde el subjetivo, esto es, desde las percepciones de inseguridad que se producen en la sociedad; en este sentido, abarca no solo la violencia delictiva, sino la que se expresa cotidianamente en la sociedad como afectación a la convivencia y demostración de intolerancia y prejuicios” (Ordenanza 201, Art II-2). Además de incorporar ideas presentes en el debate internacional sobre la problemática, la ordenanza define los campos de acción de una política pública de seguridad municipal, aunque dicha definición sigue siendo vaga.

La actual Constitución de Ecuador (2008) puede ser vista como un marco normativo pero también conceptual que da luces sobre cómo se está entendiendo la seguridad en el país. Ésta habla en diferentes momentos de seguridad pública, seguridad ciudadana, integral y/o seguridad humana, viéndose entonces una permanencia de viejas definiciones pero al mismo tiempo un intento por incorporar una visión distinta de la seguridad, ahora entendida como responsabilidad del Estado (Art. 3, num. 8, que estipula garantizar una cultura de paz y una seguridad integral), del Presidente de la República (Art. 147, num. 17, en el que se habla conjuntamente de garantizar el orden interno, la defensa nacional y la seguridad pública, marcando continuidad con la Constitución de 1998) y de la ciudadanía (Art. 83, num. 4, en el que se menciona que colaborará con el mantenimiento de la paz y la seguridad). Tal vez el cambio más notorio lo podemos observar en el artículo dedicado a definir las funciones de la Policía Nacional que versa de la siguiente manera:

**Art. 163.-** La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la *seguridad ciudadana* y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en *derechos humanos*, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.

Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional *coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados* (énfasis agregado, Constitución Nacional de Ecuador, 2008).

En este artículo vemos varias innovaciones. Primero, la introducción del concepto de “seguridad ciudadana” que aunque no es definido señala un cambio de enfoque con respecto a la Constitución de 1998. Segundo, se incorpora el respeto de los derechos humanos como parte de la garantía de esta seguridad, y también como base del accionar y formación de la policía, que es a su vez definida como una institución *civil*. Tercero, se habla de la prevención, la disuasión y la conciliación como alternativas al uso de la fuerza. Y, por último, se establece que la policía deberá coordinar acciones con los gobiernos locales.

Adicionalmente, la nueva Constitución determina que el Estado trabajará en pos de la “seguridad humana”, la cual es definida de la siguiente manera:

**Art. 393.-** El Estado garantizará la *seguridad humana* a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la *convivencia pacífica de las personas*, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los *diferentes niveles de gobierno* (énfasis agregado, Constitución Nacional de Ecuador, 2008).

Nuevamente, atendemos a una concepción distinta de la seguridad que involucra la “convivencia pacífica”, la “prevención” y la coordinación y colaboración entre instancias de diferentes niveles de gobierno. A más de ello, la Constitución menciona en distintos momentos la importancia del “buen vivir” y la “participación ciudadana”, elementos importantes para la seguridad ciudadana.

Jaume Curbet (2007) analiza esta discusión para el caso Europeo y citando las ideas de Baratta plantea dos modelos de políticas de prevención y seguridad, el primero está basado en la “exclusión social” y el segundo en la “inclusión social”. En América Latina, y en Ecuador en particular, las políticas de seguridad han oscilado en mayor o menor grado entre uno u otro extremo o se han configurado como combinación de los dos modelos, aunque tiende a predominar el modelo de “exclusión social”.

**Tabla 1. Dos modelos de política de prevención y seguridad**

Exclusión social.	Inclusión social.
Seguridad para los fuertes contra el riesgo procedente de los débiles y los excluidos.	Seguridad de todos los derechos de todas las personas.
Política tecnocrática, dirigida a la conservación del estatus social.	Política democrática, dirigida al <i>empowerment</i> (delegación de poder) de los débiles y excluidos.
Política centralista, autoritaria.	Política local, participativa.
La demanda de seguridad se reduce a la demanda de penas y de seguridad contra la delincuencia.	Deconstrucción de la demanda de penas en la opinión pública y reconstrucción de la demanda de seguridad como demanda de seguridad de todos los derechos.
Toda la política de seguridad es política criminal.	La política criminal es un elemento subsidiario en el interior de una política

	integral de seguridad de todos los derechos.
Política privada de seguridad. La seguridad es un negocio. Los ciudadanos se convierten en policías ( <i>neighbourhood watch</i> ).	Política pública de seguridad. La seguridad es un servicio público. Los policías se convierten en ciudadanos (policía comunitaria).
Aceptación de la desigualdad y autolimitación del uso de los espacios públicos por parte de la víctima potencial.	Afirmación de la igualdad y uso ilimitado de los espacios públicos por parte de todos.
Seguridad a través de la reducción de los derechos fundamentales (eficiencia penal, derecho a la seguridad).	Seguridad en el marco de la Constitución y de los derechos fundamentales (derecho penal mínimo, seguridad de los derechos).

Fuente: Baratta (2001), citado en Curbet (2007: 164).

- **Género y seguridad ciudadana: elementos centrales del debate**

Recientemente se han comenzado a cuestionar los tipos de violencias tomadas en cuenta en las políticas públicas de seguridad ciudadana en la región. Más específicamente, se cuestiona si estas políticas incorporan o no una perspectiva de género y analizan los impactos que el aumento generalizado de la violencia “común” tiene sobre las mujeres. En Ecuador esta discusión la planteó de manera temprana Miriam Ernst, en un artículo publicado en el año 2002<sup>8</sup>, en el que analiza el “ser mujer” como un factor específico de riesgo que convierte a las mujeres en blanco de tipos particulares de violencia, como la doméstica y los delitos sexuales, que generalmente se han visto invisibilizados en las discusiones sobre “seguridad”. De igual manera, las organizaciones de mujeres en Ecuador han luchado por incorporar en las agendas la violencia sufrida por mujeres, a través de diversas herramientas institucionales, como la promulgación de la Ley 103 Contra la Violencia a la Mujer y la Familia en 1995 y la creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia en 1994 (iniciativas que serán analizadas más adelante).

No obstante, a nivel regional la generación de un debate conceptual más profundo sobre las interpelaciones que el género plantea a las visiones dominantes de la seguridad ciudadana cobra fuerza con el proyecto de UNIFEM-AECID, “Ciudades seguras para las mujeres, ciudades seguras para todas y todos” implementado en el Cono Sur pero que ha tenido eco en otras latitudes. Este proyecto ha tenido como resultado la sistematización de importantes aprendizajes en la incorporación del enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana. La publicación del libro “Ciudades para convivir sin violencias hacia las mujeres” en el año 2007, una compilación de trabajos producidos por personas que han trabajado ambas temáticas pero de manera separada, demuestra que cuando se trata de establecer un diálogo y las políticas de seguridad ciudadana son intervenidas o cuestionadas desde un enfoque de género, se vuelve necesario reconceptualizar la manera en que tradicionalmente se ha entendido la seguridad. Algunos elementos importantes en este debate se resumen a continuación.

Para incorporar la perspectiva de género en los debates sobre las violencias que aquejan a las ciudades latinoamericanas es preciso entender la ciudad como escenario de violencias específicas en contra de las mujeres y como un espacio configurado en base a una ideología de género (así como de clase, raza, etnia, edad,

<sup>8</sup> Ernst, Miriam (2002) “Ser mujer un factor de riesgo”. En Fernando Carrión (ed.) *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO-Ecuador, OPS/OMS. pp. 435-448.

etc.). Esta ideología es la que rige la demarcación de lo público y lo privado (como lo ha planteado la teoría feminista desde hace varias décadas), las posibilidades de navegación de estos espacios por parte de hombres y mujeres, la configuración de lugares “peligrosos” (diferentes para hombres y mujeres) y en general la conformación de ciudades poco amigables para sus ciudadanos/as. Paralelamente, sin embargo, se da gran importancia al espacio público urbano como “posibilidad” para transformar las relaciones y los imaginarios de género. Lo que Carrión denomina la “pedagogía de la alteridad” (Carrión 2002 en Laub 2007).

En este sentido, la incorporación de la variable de género en las políticas de seguridad ciudadana, conlleva al análisis de: el género como relación de poder construida socialmente; el rol de las identidades en las relaciones violentas (masculinidad); la socialización de las mujeres como “víctimas” y sujetas “violentables” antes que como actoras en el imaginario social; los distintos tipos de violencias que sufren las mujeres tanto en el ámbito privado como en el público; el cuestionamiento de los mitos y prejuicios sobre la inseguridad de las mujeres que incluyen, por ejemplo, la rutinaria culpabilización de las mujeres por no “cuidarse” o “provocar” la violencia hacia ellas, etc. (Massolo 2007).

Aunque se reconoce que la incorporación de la violencia “intrafamiliar” en la agenda pública y, por lo tanto, en las estadísticas, ha significado un gran avance, se advierten también sus límites:

La consideración de la violencia intrafamiliar como un problema de seguridad ciudadana constituye un avance importante en la incorporación de los temas de género en este debate, pero a la vez plantea como limitación el hecho de que deja fuera del debate otras formas de violencia. Asimismo, ofrece la posibilidad de poner énfasis en quienes sufren este tipo de violencia- las mujeres y los niños principalmente-, pero este énfasis puede desdibujar la actuación sobre el sistema de subordinación y discriminación que le da origen (Provoste y Guerrero 2004:22 cit. en Massolo 2007: 143).

Si bien se entiende que es importante visibilizar la violencia contra la mujer (gran parte de la cual ocurre al interior del hogar), surge también el concepto de violencia de género que engloba la violencia sufrida por mujeres en lo público y lo privado, pero también aquellas agresiones que sufren tanto hombres como mujeres en razón de su orientación sexual y otros factores determinados por una masculinidad hegemónica heteronormativa: p.e. la violencia específicamente dirigida a hombres homosexuales, mujeres lesbianas o personas transgénero. Para Massolo (2007), también es necesario develar las formas sutiles en que se expresa este tipo de violencia, formas que culturalmente no son sancionadas (p.e. el “piropo” que dificulta la presencia no problemática de las mujeres en el espacio público (Wesely y Gaarder 2004: 647 cit. en Torres 2009).

Por otro lado, se considera igualmente importante analizar el aspecto subjetivo de la inseguridad, enfatizando no obstante las especificidades de género en el análisis del temor (Dammert 2007b). Cabe anotar que los estudios del temor de las mujeres ante la violencia y el delito han tenido un gran desarrollo en Estados Unidos e Inglaterra, en el campo de las “geografías feministas”<sup>9</sup>. Herramientas teóricas que podrían ser utilizadas y adaptadas para comprender las percepciones de inseguridad de mujeres en el contexto específico de América Latina.

---

<sup>9</sup> Ver p.e. los trabajos de Linda McDowell, Rachel Pain, Gill Valentine, entre otras.

Por la complejidad de lo planteado, una política pública de seguridad capaz de incorporar el enfoque de género debe apuntar hacia una visión amplia de la misma. Carmen de la Cruz, por ejemplo, enfatiza la necesidad de incorporar los derechos humanos en una definición de seguridad que implica “encontrarse libre de temor y libre de necesidad”, a través de la “protección y el empoderamiento” (2007: 205-206). Se propone entonces una visión democrática de la seguridad que enfatiza la construcción de ciudadanía (incluyendo a quienes cometen los delitos) y la eliminación de todas las formas de abuso de poder. Cobran importancia asimismo los esfuerzos por generar una convivencia pacífica (“pactos de convivencia”) y el derecho tanto de hombres como de mujeres a vivir la ciudad plenamente. Para alcanzar este objetivo es necesario rechazar todo tipo de discriminación e incluir la variable estructural de la desigualdad entre los géneros, pero también la desigualdad de clase, raza, etnia, edad, etc.

La incorporación de un enfoque de género, constituye entonces una oportunidad y un pretexto para reforzar una visión democrática de la seguridad que en la práctica se ve frecuentemente desdibujada. En el campo de la política pública este esfuerzo de conjugación resulta bastante más complejo.

Las estrategias que se plantean son múltiples. Algunas de ellas desafían lo ya propuesto, otras en cambio recuperan viejos planteamientos en el campo de la seguridad ciudadana pero reclaman una especial atención a las violencias y temores específicos que experimentan las mujeres en la ciudad. A continuación se resumen algunas de ellas:

**Recuperación del espacio público:** la preocupación por el espacio público, y las “fronteras de género” que se construyen en él han colocado el énfasis en la “prevención situacional” (Massolo 2007), es decir, en aquellas estrategias que se proponen prevenir el delito a través de la recuperación del espacio público y el diseño ambiental. Sin embargo, no toda estrategia de prevención situacional conllevará a la eliminación de las violencias sufridas por mujeres, es claro que ésta debe ser diseñada estratégicamente hacia ese fin. Para ello se ha considerado importante incluir campañas que buscan transformar prácticas socio culturales y visibilizar aquellos factores que obstaculizan la apropiación de los espacios públicos urbanos por parte de las mujeres y otros grupos excluidos. En la región hay múltiples ejemplos de estas estrategias, desde la “Noche de las Mujeres” bogotana, hasta las iniciativas de uso de transporte público por parte de las mujeres en México.

**Mecanismos institucionales con enfoque de género:** se critica la concepción, “asistencialista”, “victimista” y “delegativa” de las políticas públicas dirigidas al problema de la violencia de género y se propone la creación de nuevas instancias, como las Comisarías de la Mujer, que atiendan las necesidades específicas de las mujeres (Rainero 2006). Para el caso de Ecuador estas instancias ya han sido creadas, sin embargo, su sola presencia ha probado ser insuficiente.

Para poder lograr una verdadera y profunda transformación institucional es necesario también impulsar la reforma del sector seguridad con perspectiva de género. Massolo, por ejemplo, reclama que las mujeres deben participar en la toma de decisiones de temas relacionados a la seguridad (Mujer en la Seguridad) pero también se debe incorporar el enfoque de género (Género en la Seguridad) para no caer en la visión de género=mujer (2007: 137). Esta discusión, ha cobrado fuerza en la región a través de iniciativas globales como la de *Gender and Security Sector Reform* (Género y Reforma del Sector Seguridad), impulsada por UN-INSTRAW que buscan una transformación de las instituciones encargadas de la seguridad de manera que sean más representativas, trabajen por la prevención de la violencia de género e

incrementen los vínculos con organizaciones de mujeres (Bastick y Valasek 2008). Un campo de acción ha sido, por ejemplo, la reforma policial con perspectiva de género.

**Ámbitos de acción y el trabajo interinstitucional/intersectorial:** el rol de los municipios se sigue considerando importante (Massolo 2007). No obstante, se reconoce que el debate sobre género y seguridad no se agota en el nivel local. Importantes contribuciones se han hecho en el ámbito internacional que van desde la promulgación de los primeros instrumentos internacionales para el reclamo de los derechos humanos de las mujeres (CEDAW) a la promulgación de convenciones específicas para luchar contra la violencia de género (Belém do Pará), hasta esfuerzos más recientes como la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la cual visibiliza los impactos de género en situaciones de conflicto y la importancia de incorporar a las mujeres en procesos de pacificación post-conflicto<sup>10</sup>. De igual forma, los gobiernos nacionales han jugado un papel importante en la promulgación de leyes (como se verá más adelante para el caso de Ecuador) y la generación de planes y mecanismos institucionales para prevenir y atender la violencia de género. Igualmente se ha constatado que la seguridad de las mujeres no se limita al ámbito legal, sino que involucra al sector de la salud, la educación, la seguridad social, etc. En este sentido, cuando se habla de seguridad ciudadana con perspectiva de género las estrategias interinstitucionales (en diferentes niveles: local, nacional, global) e intersectoriales cobran gran relevancia.

**Participación y seguridad:** aunque las estrategias de prevención del delito a través de la participación comunitaria son mencionadas superficialmente en el debate, se resalta más bien la importancia de la participación activa de las mujeres y los procesos de empoderamiento para que sus necesidades específicas de seguridad sean incorporadas en las agendas políticas. Esta estrategia guarda relación con el objetivo democratizador en que el interés reposa en “generar más ciudadanía” y transformar los patrones socioculturales antes que en “combatir la delincuencia”.

**Generación de información:** un punto de partida importante para el cuestionamiento de las políticas de seguridad desde un enfoque de género, ha sido la crítica de los parámetros de medición de las violencias, el énfasis en la criminalidad de mayor connotación social y los límites de las herramientas utilizadas (ver al respecto Shrader 2000). Las encuestas de victimización y estadísticas criminales han probado ser inapropiadas para recoger información tan sensible como la relativa a la violencia de género. Por medio del uso de estos instrumentos de medición, las violencias que sufren las mujeres se convierten en delitos “invisibles”. Un espacio de lucha ha sido entonces el de generar herramientas metodológicas que permitan visibilizar estas violencias y se apliquen tomando en cuenta sus especificidades (Rainero y Rodigou 2003). Por otro lado, el enfoque epidemiológico adoptado en las políticas de seguridad ciudadana, si bien ha servido para incorporar variables importantes como el sexo o la edad, también ha revelado sus limitaciones pues no permite entender a profundidad los contextos en los cuales se generan las relaciones violentas. Mayores retos presenta aún el estudio de las percepciones de inseguridad en hombres y mujeres, que se encuentran en una etapa incipiente en la región y en el país (para Ecuador ver: Pontón 2005 y Torres 2009).

**Medios de comunicación y seguridad:** el rol de los medios de comunicación en el tratamiento de la noticia y en el aumento de la inseguridad ciudadana (o

---

<sup>10</sup> Para más información sobre esta resolución, consultar: [http://www.peacewomen.org/themes\\_theme.php?id=15&subtheme=true](http://www.peacewomen.org/themes_theme.php?id=15&subtheme=true)

percepción de inseguridad) se relaciona con el aspecto simbólico inherente a cualquier análisis que incorpore la variable de género (propaganda sexista, cobertura inapropiada de temas relacionados a la violencia de género, etc.). Sin embargo, se ha considerado que los medios pueden ser aliados importantes para la transmisión de mensajes alternativos sobre las mujeres y sus experiencias de violencia (Rodigou 2009).

El debate de género en la seguridad ciudadana en Ecuador ha tenido un desarrollo irregular y fragmentado. Cuando se comenzó a implementar la política de seguridad ciudadana en Quito, por ejemplo, las organizaciones de mujeres fueron muy activas en la incorporación estratégica del problema de la violencia intrafamiliar en el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana en ciernes en ese momento<sup>11</sup>. Actualmente el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género (en adelante PNEVG) cuya coordinación se enmarca en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana presenta una oportunidad para incorporar las preocupaciones ya reseñadas. Por otro lado, al momento de escribir este trabajo se estaba evaluando la aprobación de un proyecto piloto en Quito, diseñado por UNIFEM utilizando la metodología de Ciudades Seguras para tod@s. En el ámbito académico los aportes son escasos, aunque ha habido una importante producción en el campo de la violencia contra las mujeres en Ecuador (ver reseñas de estos estudios en Camacho 2003 y Torres 2005), solo algunas publicaciones del Boletín Ciudad Segura (Segura 2006; Torres 2007; Pontón 2009) y un programa de posgrado<sup>12</sup> de FLACSO-Ecuador incorporan una preocupación por pensar políticas públicas de seguridad ciudadana sensibles a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres.

### · El impacto de la inseguridad en la población femenina

Como en muchos otros países de la región, en Ecuador el problema de la violencia de género afecta mayoritariamente a las mujeres y presenta niveles muy altos, por lo que constituye una prueba de la persistencia de la inequidad de género en el ordenamiento social. En esta sección analizaré algunas cifras que dan cuenta de esta realidad, enfocándome principalmente en las estadísticas nacionales de violencia intrafamiliar, delitos sexuales, homicidios y la primera encuesta de victimización que se ha realizado a nivel nacional en el país.

#### *Violencia contra la mujer en el ámbito privado*

En Ecuador se han producido estadísticas sobre violencia intrafamiliar que hablan de dos aspectos importantes: la incidencia y la atención institucional. Las cifras de incidencia son las que nos ofrecen un mayor acercamiento a los niveles de violencia que sufren efectivamente las mujeres y que no se pueden captar a través de

---

<sup>11</sup> La Oficina de la Región Andina de UNIFEM llevó a cabo en el año 2009 el proyecto “FRONTERA ECUADOR-COLOMBIA: Una vida sin violencia para las mujeres productoras y niñas de las zonas rurales de las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos en Ecuador”, que se concentra más bien en la problemática rural. No hay un equivalente en Ecuador de los esfuerzos que se han hecho en el Cono Sur, en Colombia y Perú en el marco del proyecto Ciudades seguras para tod@s.

<sup>12</sup> El programa es un Diplomado Superior en Género, Violencia y Justicia, iniciado en el año 2007 con el apoyo de CORPOSEGURIDAD para la formación principalmente de personal municipal trabajando en las Unidades de Prevención de Violencia Intrafamiliar y los Centros de Equidad y Justicia de Quito. Actualmente se encuentra en su 4ta convocatoria.

las denuncias. Lamentablemente, la única herramienta disponible para analizar la incidencia de la violencia doméstica en Ecuador es la encuesta ENDEMAIN, cuya versión más reciente data del año 2004. La escasez de información confiable y actual demuestra la falta de interés existente en generar instrumentos de medición que permitan no solo visibilizar y evaluar una problemática tan grave como lo es la violencia de género sino también diseñar estrategias para abordarla.

La encuesta ENDEMAIN fue realizada a una muestra representativa y aleatoria de 9.576 mujeres entre 15 y 49 años de edad y arroja importantes resultados para comprender la problemática en el país (CEPAR 2006).

El 42% de las mujeres encuestadas reportó haber observado violencia (física y/o psicológica) en sus hogares cuando eran menores de 15 años, mientras que el 31% afirmó haber recibido algún tipo de maltrato físico o psicológico antes de cumplir los 15 años<sup>13</sup>. La encuesta establece además una clara correlación entre estos dos fenómenos, pues las mujeres que observaron violencia en su infancia posteriormente fueron más propensas a sufrir violencia.

En relación a la violencia de pareja, la encuesta demuestra que entre las mujeres adultas que alguna vez estuvieron casadas o unidas el 41% había sufrido violencia psicológica, el 31% sufrió violencia física y el 12% violencia sexual, durante toda su vida. El rango de edad más afectado es aquel comprendido entre 35 y 39 años. Tanto para la violencia física como para el sexo forzado en la relación de pareja, las mujeres consideran que la situación más común que detonó fue el consumo de alcohol o drogas (53 y 58% respectivamente) y los celos (52 y 57% respectivamente).

La encuesta también revela que aunque la violencia de pareja se sufre de manera generalizada en todos los estratos sociales, es efectivamente en los sectores más desfavorecidos económicamente donde sus niveles son más altos. Entre las mujeres encuestadas ubicadas en el quintil más pobre, el 42.8% reportó haber sufrido violencia psicológica, el 31% violencia física y el 14% violencia sexual, mientras que en el caso de aquellas que se ubican en el quintil más rico los niveles son más bajos (el 35.9% reportó violencia psicológica, el 24% violencia física y el 8.5% sexual) aunque siguen siendo alarmantes. Igualmente, en términos de nivel de instrucción aquellas con menores niveles de educación son más propensas a sufrir alguno de los tres tipos de violencia: el 45% de las mujeres sin ninguna instrucción reportó haber sufrido violencia física, mientras que esta proporción es de 21% entre mujeres con educación superior o estudios de postgrado. La variable étnica también incide, pues el grupo de mujeres indígenas presenta los mayores niveles de victimización en casi todos los tipos de violencia, situación que se agrava no sólo por la falta de acceso a servicios legales sino también por las tensiones culturales que se generan entre las formas tradicionales de resolución de conflictos y los servicios que ofrece el Estado, que además no tienen una visión de atención intercultural (sobre el tema ver: Pequeño 2009).

Como consecuencia de esta violencia, las mujeres expresan sentir temor a una futura agresión y sufrir dolores de cabeza y cuerpo así como ansiedad y angustia. Más aún, sólo el 7.4% de las mujeres reveló haber buscado algún tipo de ayuda

---

<sup>13</sup> Haciendo una aproximación al número de mujeres víctimas de este tipo de violencia en el año 2005, se llega a la siguiente conclusión: “Las estimaciones muestran que un mínimo de entre 690 y 765 mil mujeres de 15 a 49 años de edad han sufrido violencia física por parte de una pareja en algún momento de su vida, y entre 240 y 290 mil han sido violadas con penetración por una pareja. Cabe reiterar que debido al probable sub-registro en la encuesta, las estimativas representan una línea base mínima de la magnitud actual del problema” (CEPAR, 2006:43).

institucional, la mayoría acudió a una comisaría de la mujer (3.7%), siguiendo en importancia las estaciones de policía (2.5%), la Iglesia (1.2%), establecimientos de salud (0.3%) y las organizaciones de mujeres (0.2%). Esta encuesta revela que las causas de no-denuncia tienen una fuerte urdimbre cultural. En el caso de quienes sufrieron sexo forzado la principal causa de no denuncia fue la vergüenza (40%), mientras que entre quienes sufrieron violencia física el 32% pensó que podría solucionar el problema sola.

Los datos arrojados por las denuncias/demandas receptadas en las Comisarías de la Mujer y la Familia muestran que si en el año 1999 se registraron 49,032 denuncias de violencia intrafamiliar para el año 2005 esta cifra subió a 63,000 denuncias y en el año 2009 llegaron a 72.848, de las cuales 88% fueron de mujeres y 12% de hombres<sup>14</sup>. En Quito también se constata una tendencia incremental en las denuncias, llegando a 14.712 en el año 2009<sup>15</sup>. Para el año 2009, en las provincias de Guayas (17.815) y Pichincha (14.324) se estarían receptando el 44% de las denuncias a nivel nacional (32.139). Cabe aclarar que estas cifras no pueden ser tomadas como síntoma de un aumento en los niveles de violencia pero pueden ser utilizadas como indicadores de una mayor demanda de los servicios y una mayor visibilización de la violencia doméstica como problema público<sup>16</sup>.

En cuanto a la actuación de las Comisarías de la Mujer y la Familia frente a los casos, los datos demuestran que la medida de amparo que se otorga con más frecuencia es la Boleta de Auxilio. En el año 2009 se recibieron 72.848 denuncias, y se emitieron 57.486 Boletas de Auxilio. En este mismo año se dispusieron 52.477 audiencias pero se efectuaron solo 18.934, y se emitieron 7.288 sentencias condenatorias (multa o prisión), es decir 10% de las denuncias, lo cual representa una mejora en relación a años anteriores (en 2006 eran 6.7%)<sup>17</sup>. El bajo nivel de audiencias y sentencias se debe a insuficiencias institucionales para dar seguimiento a los casos pero también a un abandono de las causas por parte de las demandantes, que muchas veces consideran suficiente la medida de amparo o por otros motivos deciden no seguir con los procesos (miedo, temor a perder el sustento proporcionado por el padre de sus hijos, falta de tiempo para dar seguimiento a los procesos, demora en los procesos, etc.). Esto se complica aún más cuando consideramos que la “notificación” de las medidas de amparo, depende en gran medida de las propias mujeres, por lo que algunas optan por mantener, por ejemplo, las boletas de auxilio en sus manos pero sin dar a conocer la denuncia a sus parejas (ver Torres en prensa). En resumen, si bien hay una alta demanda de los servicios que ofrecen las Comisarías de la Mujer y la Familia, éstos presentan limitaciones dado que la violencia intrafamiliar está rodeada de múltiples factores que exceden el ámbito legal.

---

<sup>14</sup> Datos de la DINAGE en CONAMU (s/f), Ernst (2007) y página web: [http://www.mingobierno.gov.ec/dinage/normas\\_funcionamiento\\_dinage.html](http://www.mingobierno.gov.ec/dinage/normas_funcionamiento_dinage.html).

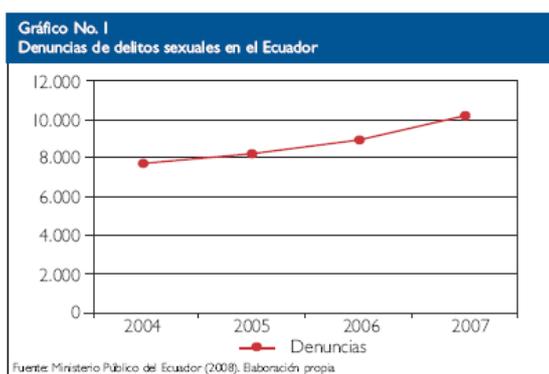
<sup>15</sup> De los datos recogidos por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito, desde el año 2003, el 94% de las personas que denuncian son mujeres, mientras que los hombres constituyen un 6%; las mujeres en edades entre los 18 y 48 años, son las más vulnerables a la violencia; el 78.07% de esta violencia se sufre dentro del hogar y en el 47.44% de los casos el/la agresor/a es el/a cónyuge y en 26.02% de los casos el conviviente (OMSC 2009). Datos del año 2007 revelan que el 47% de la violencia intrafamiliar que se denunciada es psicológica, 50% es física y 3% es sexual. Las consecuencias de esta violencia son significativas pues el 47% sufrió una lesión grave, el 39% sufrió perturbación emocional y el 14% una lesión leve (OMSC, 2007).

<sup>17</sup> Datos proporcionados por la DINAGE.

## Violencia sexual

La encuesta ENDEMAIN también arroja resultados importantes sobre la violencia sexual que sufren las mujeres en Ecuador. De las mujeres encuestadas, el 9.6% reportó algún tipo de violencia sexual, el 7.2% sexo forzado con penetración, el 3.7% abuso sexual sin penetración y el 1.3% ambos. Se reporta además una mayor incidencia en la Sierra (particularmente en Quito) y en la Amazonía. La información sobre perpetradores plantea una diferenciación, mientras que en el 47% de los casos de sexo forzado el perpetrador es el esposo/compañero o ex esposo, en el 25% de los casos de abuso sexual el perpetrador fue un vecino, amigo o conocido. Los grupos etarios más vulnerables a este tipo de violencias son aquellos comprendidos entre 10 y 19 años de edad.

Las estadísticas sobre denuncias de delitos sexuales son escasas, pues actualmente la Fiscalía no las publica. Históricamente los delitos de violación e intento de violación han sido los más denunciados y han ido en aumento (Carrillo y Medina 2007: 22; Pontón 2009). Vale aclarar que como señalan Carrillo y Medina el acoso sexual fue incorporado en las reformas al Código Penal del año 2005, por lo que comienza a ser registrado recientemente. En el año 2006 el acoso sexual representó un 10% de las denuncias (Carrillo y Medina 2007: 22). Según datos de enero a mayo de 2010, el porcentaje de denuncias por acoso sexual subió ligeramente a 12.4% de las denuncias, mientras que los delitos de violación y tentativa de violación siguen predominando (60% de las denuncias)<sup>18</sup>. Adicionalmente, los datos de 2010 revelan que Guayas concentra el 36.2% de las denuncias, y Pichincha 21.2%. Esta concentración geográfica puede obedecer más al acceso a servicios de recepción de denuncias que a niveles de incidencia, pero puede ser un indicador de la concentración de estos delitos en los principales centros urbanos del país. Por último, al analizar las denuncias registradas en Quito en el año 2009, segregadas por sexo y edad, se observa claramente que quienes están más propensas a sufrir estas agresiones son las mujeres jóvenes, pues en el grupo de mujeres entre 13 y 17 años se ubica la alarmante tasa de 153.64 por 100 mil habitantes (versus la tasa de los hombres de la misma edad que es de 2.05) (OMSC 2010).



Fuente: Pontón, 2009 (Boletín Ciudad Segura- FLACSO).

En un estudio realizado por Ernst (2007) se demuestra que de las 8.980 denuncias

<sup>18</sup> Datos de la Jefatura de Operaciones de la Policía Nacional, proporcionados por la coordinación del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres.

recibidas en el año 2005<sup>19</sup>, solo el 1.43% llegó a algún tipo de sentencia (condenatoria o absolutoria). Según lo reporta el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género “en el 2008, se presentaron 10.672 denuncias por delitos sexuales en la Fiscalía, aproximadamente 300 casos tuvieron sentencia” (PNEVG 2010), es decir 2.8% de los casos obtuvieron algún tipo de sentencia. No obstante este ligero aumento en las sentencias, la impunidad que caracteriza al tratamiento de los delitos sexuales en el país es de larga data (para un estudio sobre los escenarios que se entretajan en tratamiento legal de estos delitos, ver Carrillo y Medina 2007). Más aún estos delitos son difícilmente denunciados, por lo que la “cifra negra” al respecto es muy alta.

Las estadísticas disponibles no permiten conocer los lugares en los que se cometen estos delitos, aunque es posible presumir que ocurren tanto en el hogar como en la calle. Los registros de Quito señalan que un 33.33% de los delitos sexuales fueron cometidos por desconocidos y 29.4% por conocidos (OMSC 2010: 55). Una investigación reciente en esta ciudad señala también que los niveles de incidencia de la violencia sexual tanto en el espacio público como en el privado (de 140 mujeres encuestadas en diferentes barrios de la ciudad, 16 reportaron haber sufrido algún tipo de agresión sexual en el espacio privado y 17 en el espacio público). Igualmente se constató un clima de miedo generado a raíz de violaciones sufridas por mujeres lesbianas por su orientación sexual, un tema que no es posible captar a través de las estadísticas existentes (Torres 2009).

De manera general, como se ha visto a lo largo de este análisis, las denuncias presentan grandes subregistros y no permiten cualificar las violencias sufridas por hombres y mujeres en razón de su género, edad, orientación sexual, etnia, clase, etc. Esto es cierto incluso para delitos patrimoniales que reciben mayor atención social y gubernamental. La Encuesta Nacional de Victimización, por ejemplo, revela que el nivel de denuncia de robos con fuerza es de 23,40% y 4,10% para robo sin fuerza, la principal cuasa de no-denuncia es que “la policía no hace nada”. La desconfianza institucional se agudiza al momento de denunciar violencias que no son sancionadas socialmente, involucran una fuerte carga emocional pues generalmente conllevan fuertes repercusiones en la vida social, familiar e íntima de las/os denunciantes y debido a los estereotipos de género son descalificadas por parte de las instituciones.

### *Homicidios/Femicidios*

En la definición de políticas públicas de seguridad ciudadana, se ha tomado como un indicador importante el de los homicidios. Éste no solo es considerado como un dato más “confiable” sino también como un reflejo de la “peor” de las violencias, la violencia letal. Efectivamente al evaluar estas cifras los hombres jóvenes aparecen como las principales víctimas y victimarios de la violencia urbana. En el año 2008 mientras los hombres presentaban una tasa de 32.94 por 100 mil habitantes, entre las mujeres ésta era de 2.9 (Estadísticas Vitales INEC). Ciertamente estaríamos presenciando una clara diferenciación de género en cuanto a la violencia letal, sin embargo estas diferencias indican que la tasa de homicidio no permite medir las violencias sufridas por las mujeres que no terminan en su muerte. Shrader (2000) ha criticado que la tasa de homicidio sea asumida como una manera de medir otros tipos

---

<sup>19</sup> Lamentablemente la Fiscalía ya no publica las estadísticas criminales y actuaciones ante las mismas. Actualmente produce una Revista de Estadísticas Criminales que presenta un análisis de las noticias sobre delitos, mas no de las denuncias receptadas. Cabe señalar además que las estadísticas sobre delitos sexuales producidas por la Fiscalía no son desagregadas por sexo.

de violencia, cuando la relación entre ellas no siempre es positiva y automática. Este indicador entonces puede llevar a subestimar la violencia sufrida por mujeres.

Adicionalmente, cuando se estudian los motivos de estas muertes, en el caso de Quito, por ejemplo, se detecta que mientras en los hombres predominan las muertes por “asalto/robo”, “venganza” y “riñas”, en las mujeres sobresale la “venganza”, la “violencia intrafamiliar” y el “delito sexual” (datos de Quito en Torres 2007). Por ello ha sido tan importante plantear el tema del femicidio como problema específico de política pública, sin embargo no existen investigaciones a nivel nacional al respecto (se han realizados estudios en Quito, ver: Ortega y Valladares 2007; Pontón 2009; y actualmente la Comisión de Transición del Consejo Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género está desarrollando una investigación sobre femicidio en las ciudades de Cuenca, Esmeraldas, Guayaquil y Portoviejo<sup>20</sup>).

### *Victimización y percepción de inseguridad*

Un instrumento adicional que permite medir la incidencia “real” de algunos delitos más allá de las denuncias, son las encuestas de victimización. En Ecuador se realizó por primera vez una a nivel nacional en el año 2008 (en el año 2003 FLACSO realizó una Encuesta de Victimización en las ciudades de Quito, Cuenca y Guayaquil, ver Pacheco 2005). Esta consulta nacional permite conocer algunos elementos importantes principalmente sobre la incidencia de delitos patrimoniales en hombres y mujeres del país.

El Índice de Victimización a Personas (IVP) mide “el porcentaje de personas (16 años de edad en adelante) que fueron víctimas en el transcurso de los últimos 12 meses de al menos uno de los siguientes delitos: robo con fuerza, robo sin fuerza, ataques y amenazas” (EVPI 2008: 23) y permite ver una ligera diferencia entre hombres y mujeres: 13,90% y 11,60% respectivamente. La casi paridad de este índice contrasta con las denuncias que generalmente presentan a los hombres como principales víctimas de la violencia patrimonial<sup>21</sup>, revelando entonces una tendencia menor a denunciar por parte de las mujeres. Geográficamente la victimización de la mujeres se concentra en la Provincia de Los Ríos, seguida por Pichincha, Guayas, El Oro, Loja, Cotopaxi y Tungurahua. La concentración de victimización masculina es muy alta, en Pichincha, Los Ríos, Guayas y Cotopaxi (EVPI 2008: 25-26).

Otro dato relevante se refiere al nivel de percepción de inseguridad<sup>22</sup>, que es de 44.4%. No obstante, cuando se desagrega por sexo, el miedo es mucho mayor entre mujeres (50.5%) que entre hombres (37.7%). Entre las mujeres este nivel de temor es además más de 4 veces mayor al IVP que reportan (11.60), mientras que entre los

---

<sup>20</sup> El 9 de Julio de 2010 se realizó una video-conferencia en Quito para presentar resultados preliminares de esta investigación.

<sup>21</sup> Esto es notorio en el caso de Quito, pues según las estadísticas del OMSC los hombres entre 16 y 46 años son las principales víctimas del robo a personas: 3.138 vs. 1.329 denuncias de mujeres en este mismo rango de edad (OMSC 2010).

<sup>22</sup> “El índice de percepción de inseguridad (IPI) muestra el porcentaje de personas que han declarado cualquiera de las siguientes opciones: ¿En las últimas dos semanas han conversado con sus familiares, amistades o compañeros/as sobre delincuencia y seguridad?; Comparado con un año atrás ¿Considera que en su barrio el problema de la inseguridad frente al delito es más grave?; Comparado con un año atrás; ¿Diría que hoy su barrio es menos seguro?; ¿Considera que hoy en la ciudad la inseguridad respecto al delito es un problema bastante importante o muy importante?; ¿Se siente nada o poco seguro/a al caminar en su barrio en la noche?; ¿Se sienten nada o poco seguro/a cuando está solo/a en su casa?; ¿Se siente nada o poco seguro/a cuando está solo/a en su auto?” (EVPI 2008: 47).

hombres es 2.7 veces mayor al IVP.

Tabla 2. Índice de Percepción de Inseguridad por Sexo- EVPI 2008.

Sexo	Porcentaje
Hombre	37.70%
Mujer	50.50%
Total	44.40%

Fuente: Encuesta de Victimización y Percepción (2008: 4). Elaborado por la Unidad de Ejecución Especializada para la Seguridad Ciudadana.

Las explicaciones sobre el temor femenino en general, y peor aún sobre el “mayor” temor de las mujeres, son incipientes en el país. En el informe de la encuesta se afirma lo siguiente respecto a las mujeres: “su menor índice de victimización y mayor de percepción, da cuenta de la existencia de un alto “miedo individual y social”; por lo que la sensación de inseguridad ha penetrado más en la conciencia de las mujeres” (EVPI 2008: 48). Esta explicación es por demás insuficiente y dice muy poco sobre la especificidad del temor femenino y sus posibles explicaciones.

El resultado de la encuesta confirma una idea muy arraigada socialmente por la cual para las mujeres el espacio de la calle es el espacio del peligro por excelencia, mientras que el hogar representa el espacio de la felicidad a pesar de que esto no siempre se cumpla (Torres 2009). Más aún, muchos tipos de violencia que sufren las mujeres no son tipificados como delitos e incluso cuando lo son, no son sancionados socialmente, por lo que una encuesta en la que el énfasis se coloca sobre los delitos patrimoniales es difícil registrar los elementos que intervienen en la construcción social y cultural del temor femenino. Al preguntar a las personas encuestadas si en las últimas dos semanas han conversado sobre algún tema relacionado a la delincuencia y seguridad, un 38% respondió positivamente. Cuando se pide especificar el tema, el 80% reporta haber hablado sobre robos y/o asaltos (EVPI 2008: 49).

Es importante anotar, sin embargo, que en un contexto generalizado de miedo a la delincuencia común, la encuesta permite observar diferenciaciones de género y un mayor nivel de miedo entre las mujeres. Pocos han sido los estudios que se han aventurado a presentar explicaciones de este fenómeno en la región (ver Dammert 2007b), y peor aún los que indagan en la realidad ecuatoriana (Pontón 2004; Torres 2009). En un estudio cualitativo reciente realizado en la ciudad de Quito, fue posible observar que las mujeres tienden a identificar fuertemente las figuras del “ladrón” y el “violador” como fuentes de inseguridad. Al hilar más fino, se pudo ver que las experiencias de violencia sexual en algún momento de la vida son las que en gran medida imprimen y detonan estos miedos. También se puede hablar de una invisibilización de formas más sutiles de violencia, sobre todo en las mujeres mayores, corroborando la idea de que son las mujeres jóvenes quienes se sienten y son de hecho más vulnerables a la violencia sexual. Las mujeres adultas, no obstante, siguen sintiendo miedo por lo que le pueda pasar a sus hijas (Torres 2009).

### **Políticas gubernamentales: límites y alcances**

En el país se han generado una serie de políticas importantes en torno al problema de la violencia contra la mujer y, sobre todo, contra aquella violencia que se sufre en el espacio privado del hogar, que sigue siendo la más frecuente. En esta sección

describiré algunas de las medidas más significativas y analizaré sus ventajas y limitaciones desde una perspectiva de género y seguridad ciudadana.

### *Ley contra la violencia a la mujer y la familia (Ley 103)*

Aprobada el 14 de noviembre de 1995, esta ley: “considera violencia intrafamiliar toda acción u omisión que consista en maltrato físico, psicológico o sexual, ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar” (Art. 2, Ley 103)<sup>23</sup>. Define además los distintos tipos de violencia sancionados: física, psicológica y sexual. De igual manera, dispone que quienes aplicarán esta ley serán los jueces de familia, comisarios de la mujer y la familia, y en caso de no existir estas instancias en el territorio deberán actuar los intendentes, comisarios y tenientes políticos. Si se trata de un delito, es decir todo caso de violencia sexual y aquellos casos de violencia física en los que se compruebe más de 3 días de inhabilidad, el caso es remitido a los juzgados de lo penal, aplicando el Código de Procedimiento Penal (Art. 23). Cabe señalar que los juzgados de familia nunca fueron implementados y existen serios problemas para que las autoridades, fuera de las Comisarías de la Mujer y la Familia, apliquen y se apropien de la ley 103.

La ley 103 establece que se deben otorgar medidas de amparo de forma inmediata a las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia <sup>24</sup>. La violación de estas medidas puede ser sancionada con prisión de 1 a 6 meses. Asimismo, a través de las audiencias se trata de llegar a una sanción. Ésta puede ser el pago de una indemnización (1 a 15 salarios mínimos vitales), reposición de bienes dañados o afectados o en caso de no tener recursos uno a dos meses de trabajo comunitario (Art. 22, Ley 103). La violencia intrafamiliar también puede ser juzgada como contravención de 3era y 4ta clase definiéndose sanciones diferentes de acuerdo al caso<sup>25</sup> (Pontón y Torres 2009).

La aprobación de esta ley ha sido un hito importante en la lucha contra la violencia doméstica, aunque el reglamento para su aplicación haya sido publicado sólo hasta el año 2005 (Ernst 2007) y el manual de procedimientos en el año 2006. Su énfasis, no obstante, se delimita al espacio privado de la familia y las relaciones de pareja y no permite la sanción de violencias importantes como el acoso en los lugares de trabajo, un tema que aun no recibe mucha atención en la agenda pública. Para estos tipos de violencia se han generado herramientas legales (como se vio, en el 2005 el Código Penal fue reformado para incluir nuevas problemáticas, entre ellas el acoso sexual), sin embargo al no contar con un espacio institucional específicamente destinado a las mujeres, no se la dado la importancia que merece.

---

<sup>23</sup> Aclara que “se considera miembros del núcleo familiar a los cónyuges, descendientes, ascendientes, hermanos y sus parientes hasta el segundo grado de afinidad” y “será extensiva a los ex cónyuges, convivientes, ex convivientes, a las personas con quienes se mantenga o se haya mantenido una relación consensual de pareja, así como a quienes comparten el hogar del agresor o el agredido” (Art.3, Ley 103).

<sup>24</sup> Son ocho las medidas de amparo que ofrece la ley, entre ellas tenemos: emitir Boletas de Auxilio, ordenar la salida del agresor de la vivienda, imponer al agresor la prohibición de acercarse a la agredida, evitar la persecución por parte del agresor, reintegrar al domicilio a la persona agredida ordenando simultáneamente la salida del agresor, entre otras (Ley 103, Art. 13).

<sup>25</sup> Prisión de 2 a 4 días y multa de \$7,00 a \$14,00 cuando se trata de contravenciones de 3era clase, y de 5 a 7 días y multa de \$14,00 a \$28,00 cuando son contravención de 4ta. clase (en Pontón y Torres 2009).

Por presión del movimiento de mujeres de Ecuador se crearon las Comisarías de la Mujer y la Familia (CMF), en el año 1994, para dar atención a las víctimas de violencia doméstica, desde una perspectiva integral (con apoyo técnico, psicológico, social, etc.) (Corporación Utopía 2000: 5). Estas comisarías, que actualmente funcionan bajo la égida de la Dirección Nacional de Género (DINAGE) del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, se han constituido en espacios importantes de denuncia de la violencia doméstica. Actualmente funcionan 31 CMF a nivel nacional, a pesar de que la demanda de este servicio sobrepasa con creces la oferta existente.

Camacho, Hernández y Redrobán (2009: 41-44) establecen una interesante periodización del funcionamiento de las CMF en el país. En un primer momento, se habla de una “adaptación” de Comisarías Nacionales de Policía ya existentes, para la atención de casos de violencia doméstica, aunque su accionar no se restringía a éstos. En un segundo momento, se implementa un sistema de “cogestión” entre el Estado y la sociedad civil, la cual prestaba, a través de ONGs especializadas en el trabajo con mujeres, apoyo psicológico, legal y social a las usuarias de las CMF, además de tener injerencia directa en el funcionamiento de las mismas. En 1995 se produjo un cambio importante al especificarse las funciones de las CMF estrictamente en la atención de casos de violencia sufrida al interior del hogar, al generar un sistema “tripartito” que incorpora la Dirección Nacional de la Mujer-DINAMU (luego conocida como CONAMU, Consejo Nacional de la Mujer) y al aprobarse la Ley 103 que brinda sustento legal al accionar de las CMF. En 1998, se consensuó un “Modelo de CMF en transición al poder judicial”, que según afirman las autoras es el que aún rige su funcionamiento. En el año 2002, se genera otro cambio cuando las ONGs y el CONAMU pierden importancia en el manejo de las CMF, por diversas razones como: “falta de recursos económicos, conflicto entre su rol de veedoras y la gestión compartida, pérdida de apoyo de la cooperación internacional, falta de capacidad técnica especializada en algunos lugares”. Actualmente, este vacío ha comenzado a ser llenado por servicios ofrecidos por el gobierno nacional y local. En Quito, por ejemplo, el Municipio ha creado los Centros de Equidad y Justicia que no solo aglomeran en un espacio las distintas instituciones involucradas en la resolución de la problemática (CMF, Fiscalía, DINAPEN, Policía Judicial, etc.) sino que ofrecen el apoyo de un equipo técnico conformado por profesionales del derecho, la psicología y el trabajo social.

El funcionamiento de las CMF ha sido objeto de muchas evaluaciones. Éstas revelan que todavía son múltiples los retos que se enfrentan en la erradicación de la violencia en Ecuador, muchos de los cuales se concentran en el ámbito legal y la aplicación misma de la ley 103, aunque es claro también que gran parte de la solución del problema radica fuera de éste. Como lo demuestran los estudios que siguen la metodología de la Ruta Crítica de la OPS, son múltiples los factores que intervienen en la trayectoria de las mujeres que se enfrentan a un problema de violencia intrafamiliar, por lo que las CMF son un elemento importante pero claramente no el

---

<sup>26</sup> Gran parte de las ideas presentadas en esta sección fueron desarrolladas en el trabajo próximo a publicarse: “Justicia condicionada: Género y pobreza en espacios de encuentro entre las mujeres y la justicia”. Buenos Aires: CLACSO-CROP, basado en una investigación financiada por el programa de becas de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe CLACSO-CROP, convocatoria 2007.

único en la resolución de esta problemática (para ver un estudio de este tipo aplicado al caso de Ecuador ver Cuvi 1999).

En lo que se refiere al ámbito legal, y más específicamente a las CMF, uno de los problemas más visibles, aunque no el único, es la falta de sensibilización frente a temas de género que muestran las personas responsables de la administración de justicia en el país (ver, entre otros, CEPLAES 2004; Cuvi 1999; Jácome 2003; Ernst 2007). Ello obedece también a la ausencia de un entrenamiento o capacitación especializada del personal que labora en estas instancias atendiendo un problema que tiene ramificaciones muy complejas y debería recibir un tratamiento particular.

Otro problema importante es el escaso financiamiento que reciben las CMF que, como reporta un estudio del Grupo Faro del año 2007, sólo permite cubrir los gastos básicos de estas instancias. Según las estimaciones de un presupuesto de 989.000 USD destinados a la administración de la Ley 103 en el año 2006, el 99% estuvo destinado al pago de funcionarios y funcionarias de las CMF y la DINAGE, quedando un 1% para el rubro “bienes y servicios”. Esto quiere decir, que no existen fondos para el mejoramiento del servicio, incluso escasean los fondos para cubrir gastos básicos de oficina, los cuales suelen recaer en las usuarias. A su vez, las CMF carecen de recursos para hacer seguimiento a los casos y las denuncias iniciadas por las víctimas (Ernst 2002).

A pesar de lo anotado y como ya se mencionó la demanda de estos servicios es creciente<sup>27</sup>. Lamentablemente, este aumento se traduce en mayor lentitud de los procesos, en una menor capacidad de respuesta de manera rápida y oportuna y en un deterioro en la calidad del servicio, siendo que hay poca capacidad para invertir en mejoras logísticas y de personal.

Pero, un problema central sigue siendo las dificultades de acceso a la justicia de las mujeres no sólo por las deficiencias del sistema de administración de justicia en sí, sino también por la ausencia de un sistema de defensa pública que les permita hacer uso de los derechos que les son otorgados en la norma.

En marzo de 2009 se aprobó en Ecuador un Nuevo Código Orgánico de la Función Judicial (Registro Oficial No. 544, Art. 22), que dispone que las CMF pasen a ser Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia. Así, las CMF pasan a formar parte de la función judicial. Igualmente, el código institucionaliza la presencia de equipos técnicos en estos juzgados, con el propósito de brindar una atención integral a las usuarias. Se espera que con esta reestructuración se puedan subsanar algunas de las deficiencias que han afectado el desempeño de las CMF.

Una de ellas es la falta de cobertura. Para ello este nuevo código establece también que los Juzgados de la Familia, Niñez y la Adolescencia pasarán a llamarse “Juzgados de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, abriendo la posibilidad de que en estas instancias se cuente con un juez o jueza especializada en derechos de las mujeres, por lo menos en los cantones de mayor población y/o demanda”, es decir, estarán habilitados también para aplicar la ley 103 (Pontón y Torres 2009).

Más de un año después de la aprobación de este código aún no se han llevado a cabo los cambios propuestos, uno de los temores que se tenían ante una reestructuración aparentemente demasiado ambiciosa. Entretanto, las CMF seguirán funcionando como lo han venido haciendo mientras no se cuente con los nuevos juzgados.

*Plan Nacional para la Erradicación de la violencia de género contra niñas, niños,*

En septiembre de 2007 por Decreto Ejecutivo No. 620 el Presidente Rafael Correa dispuso la generación de un Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género contra niñas, niños, adolescentes y mujeres. Este plan surge de una evaluación del avance y el rol del Estado en las políticas de erradicación de este grave problema. En este esfuerzo cumplieron un papel importante organismos internacionales como UNIFEM- Región Andina, instituciones del Estado como el CONAMU, y organizaciones de mujeres que tienen una amplia trayectoria en la prevención y atención de la VG, como el CEPAM, Corporación Mujer a Mujer Cuenca, entre otras (PNEVG 2010).

En el año 2008 la intencionalidad de este Decreto es reforzada con la aprobación de la nueva Constitución Política del Ecuador (2008), que establece en su Artículo 66:

El derecho a la integridad personal, que incluye: la integridad física, psíquica, moral y sexual; y una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

Se evidencia entonces un clima propicio, a nivel del gobierno central para redoblar los esfuerzos en torno a la lucha contra la violencia de género.

Es importante, para la discusión planteada aquí, que el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género considera a la violencia de género como “un problema de seguridad ciudadana, pues afecta a más de la mitad de la población, pero sucede casi siempre en el lugar que se supone más seguro, el hogar” (PNEVG 2010). Además, se plantean dos justificaciones importantes para la adopción de este enfoque: que los NNA que se ven expuestos a la VG podrían ser considerados como potenciales amenazas a la seguridad y la alta incidencia de la violencia sexual, que como ya se señaló arriba afecta sobre todo a las niñas y adolescentes.

Se presenta así un Plan que es intersectorial y multidisciplinario, pues aglomera a distintas instituciones del Estado que trabajan ámbitos distintos: “Ministerio de Gobierno y Policía (donde reside la coordinación del Plan), Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, de Salud, de Educación, y de Inclusiones Económica y Social; Consejos de la Niñez y Adolescencia y Consejo Nacional de las Mujeres ahora en transición a Consejo Nacional de las mujeres y la Igualdad de Género”. Convirtiéndose en “la única política universal de protección para las mujeres” (PNEVG 2010).

Este Plan se organiza en torno a 5 ejes estratégicos en los que vale la pena detenerse:

**Transformación de patrones socio-culturales:** busca a través de campañas de sensibilización, visibilizar la violencia de género en la sociedad ecuatoriana y revertir algunas de sus causas, sobre todo aquellas de fondo arraigadas en las estructuras culturales y formas de relacionamiento entre hombres y mujeres. Este es un componente importante de lo que se analizaba arriba: la necesidad de incorporar la variable cultural en las políticas de apropiación del espacio público con enfoque de

---

<sup>28</sup> La información presentada aquí proviene de un tríptico producido por el PNEVG. Agradezco a la coordinación del plan por proporcionarme esta información.

género. Vale la pena mencionar la actual campaña impulsada por el Gobierno titulada “Reacciona Ecuador. El Máximo es Violencia” que se transmite a través de *spots* televisivos y recursos gráficos y puede ser vista como un avance en esta dirección.

**Construcción y fortalecimiento del Sistema de Protección Integral:** implica el diseño de un sistema de protección con parámetros comunes y que articule a las distintas instituciones involucradas en la problemática. Nuevamente, este es un componente esencial en el fortalecimiento de una base institucional que brinde una atención integral y adecuada a las múltiples violencias que sufren las mujeres, niñas, niños y adolescentes tanto en el ámbito privado como en el público.

**Construcción e implementación del Sistema Único de Registro:** en este eje se persigue generar un sistema nacional para recabar estadísticas unificadas sobre los distintos tipos de violencia de género: violencia doméstica, violencia sexual, trata, etc., que aglutine además las diversas fuentes de información. Como se ha visto a lo largo de este análisis el manejo de las estadísticas relacionadas a violencia de género o violencia en general pero desagregadas por género, son escasas, no tienen una periodicidad regular y son de difícil acceso. Estas falencias se traducen en muchos casos en la invisibilización de ciertos tipos de violencia de género. Más aún, se ha visto la necesidad de diseñar herramientas de análisis que se adapten a las exigencias de una política pública de seguridad ciudadana con enfoque de género. Por lo anterior, este es un eje sumamente relevante y que debe ser fortalecido.

**Acceso a la justicia:** las acciones enmarcadas en este eje se proponen brindar a las víctimas de violencia de género servicios legales que cumplan con los principios de “celeridad, gratuidad e intermediación”. Asimismo, busca fortalecer los servicios de administración de justicia y hacerlos asequibles a las mujeres. Al igual que los ejes anteriores, este es un ámbito de acción fundamental que requiere de gran atención.

**Institucionalidad:** los componentes de este eje se refieren a: “asignación presupuestaria, coordinación intersectorial y territorialización... descentralizar y articular acciones a todo nivel del estado así mismo con indicadores de gestión, monitoreo y evaluación. Un trabajo coordinado entre instituciones, instancias, sectores y regiones del país” (PNEVG). Es decir, se refiere más directamente con mejorar la gestión e implementación del Plan.

Aunque no esté incluido como parte de estos ejes el Plan ha trabajado también por la incorporación del enfoque de género en las reformas y modernización de la Policía Nacional y otras ramas del sector seguridad. Ello se ve reflejado en acciones como la “revisión del manual de derechos humanos de la Policía, protocolos y procedimientos policiales, reglamentos internos de Fuerzas Armadas, Ley de coordinación indígena y ordinaria” (PNEVG 2010). Adicionalmente, en el año 2009 la DINAGE y el PNEVG con apoyo del CONAMU, ONGs y la misma Policía Nacional, iniciaron un proceso de diagnóstico de la situación particular de las mujeres al interior de la fuerza policial, identificándose graves casos de discriminación e incluso violencia. Posteriormente, y en seguimiento a lo anterior, la DINAGE inició un proceso de discusión de la Ley de Policía para incorporar un enfoque de género. Sin embargo, desde esta perspectiva las transformaciones en la institución policial no solo deberían estar enfocadas en corregir las situaciones de discriminación y abuso a las que son sujetas las mujeres en su interior, sino también hacia la conformación de policías sensibles a las inequidades y violencias de género en la sociedad en general. En este campo aún hay mucho camino por recorrer, pero se han iniciado importantes procesos de formación del personal policial en torno al problema de la Violencia de Género e Intrafamiliar, igualmente en el marco del PNEVG. Incluso se desarrolló un

módulo de capacitación en esta temática, dirigido fundamentalmente a la Policía Comunitaria (Pontón y Torres 2009). Sin embargo, en el país estas iniciativas siguen siendo incipientes y se detectan resistencias por parte de la Policía Nacional para dar paso a transformaciones profundas en su accionar y funcionamiento.

Vale la pena mencionar también, en relación a este Plan, los recursos que le han sido asignados, que han representado una mejora significativa frente a los magros montos históricamente destinados al tema desde el gobierno central, particularmente si solo tomamos en cuenta el presupuesto de la DINAGE, que se ha caracterizado por ser insuficiente. Entre los años 2008 y 2009 estaríamos hablando de un presupuesto de aproximadamente 9 millones de dólares, una suma que puede ser todavía baja considerando las grandes demandas existentes y tomando en cuenta además que el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana contó desde su lanzamiento con un oneroso presupuesto de 320 millones de dólares.

<b>INVERSIÓN 2008:</b>	<b>\$ 2, 684 676,35 dólares</b>
<b>INVERSIÓN 2009:</b>	<b>\$ 6, 327 158,09 dólares</b>

Fuente: PNEVG, 2010.

La puesta en marcha de este Plan y los ejes que viene desarrollando demuestran ya la incorporación de un enfoque de género y seguridad ciudadana, aunque éste podría hacerse aún más explícito. El hecho de que el Plan se enmarque en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y por lo tanto sea un proyecto del Ministerio de Gobierno, obliga a entender que la incorporación del enfoque de género no es un tema aislado que se limita a prevenir y atender la violencia intrafamiliar, sino que trasciende esta esfera y debe afectar a todo el entramado de la seguridad ciudadana, partiendo de su conceptualización.

**· Sugerencias de política pública para incorporar el enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana**

En esta sección me permitiré volver sobre los temas claves que han emergido del debate sobre género y seguridad ciudadana, para a partir de ello esbozar recomendaciones de política pública en esta materia.

**Conceptualización:**

- Incorporar un concepto amplio y democrático de la seguridad ciudadana que permita pensar a la violencia de género como una amenaza central a la convivencia y la calidad de vida de la población en general. Ello implica concebir la seguridad ciudadana en clave de “ciudadanía”, es decir, como construcción de derechos antes que como limitación (un producto indeseado pero muchas veces inevitable de los discursos de “prevención” y “más seguridad”) (Torres 2007).

- Ampliar el abanico de violencias consideradas como amenazas a la seguridad y otorgarle igual o mayor grado de importancia que a los delitos patrimoniales.

- Incorporar una preocupación por los impactos de género de la violencia “común” y las interrelaciones entre formas específicas de violencia de género

y otros tipos de violencia tanto en el espacio público como en el privado.

- Comprender la violencia como “relación social” (Carrión 2002) antes que como patologías o taras de la sociedad. Solo a través de este enfoque será posible analizar los múltiples factores involucrados en la relación violenta y a partir de ello diseñar estrategias de respuesta más acertadas e integrales.

### **Recuperación del espacio público:**

- Invertir en esfuerzos explícitos que busquen la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía. Sin embargo, estos esfuerzos deben incorporar desde sus inicios una preocupación por las necesidades específicas de las mujeres y niñas y aquellas barreras que impiden su libre ocupación y uso de los espacios.

- Para lograr este fin será necesario también promover la aplicación de metodologías específicas para detectar estas barreras, como por ejemplo, la realización de caminatas exploratorias que han sido utilizadas en el proyecto “Ciudades Seguras” de UNIFEM con el fin de consultar a las mujeres cómo experimentan sus entornos y qué peligros perciben en ellos.

- Claramente, estos esfuerzos deben ir acompañados de estrategias comunicacionales y campañas de sensibilización que operen en el ámbito de lo simbólico y busquen transformar conductas y actitudes que fomentan la discriminación de género, pero sobre todo que nutren aquellas violencias sutiles y no tan sutiles a las que las mujeres se ven expuestas en el espacio público y que impiden una presencia no-problemática de las mismas en él. En la ciudad de Rosario (Argentina) y nuevamente en el marco del proyecto de Ciudades Seguras, ha sido fundamental la producción de afiches, *stickers*, murales, y demás apoyos comunicacionales con mensajes no solo de sanción de formas específicas de violencia en el contexto urbano sino también de transformación y cuestionamiento a prácticas cotidianas que permitan pensar una ciudad distinta (el uso del humor ha probado ser efectivo en estas campañas).

- Evaluar la posibilidad de generar intervenciones específicas en los servicios públicos urbanos que se han convertido en fuente de inseguridad y temor para las mujeres y niñas. Por ejemplo, la ciudad de México tiene una interesante experiencia en relación al sistema de transporte público, habilitando servicios específicos para las mujeres (vagones especiales en el metro, buses solo para mujeres y taxis “pink” conducidos por mujeres para mujeres). Estas estrategias han suscitado reacciones controvertidas, pero pueden ser vistas como acciones “afirmativas” temporales. Por otro lado, entender los recorridos de las mujeres (según clase, edad, etnia, etc.) es extremadamente importante para plantear políticas que busquen mejorar su experiencia urbana y reducir su exposición a la violencia (pensar en horarios y recorridos específicos es una opción). Para ello es importante potenciar el trabajo de organizaciones de la sociedad civil que se encuentran analizando y generando acciones en torno a estos temas. En Quito, por ejemplo, la Fundación Ciclópolis realizó en el año 2008 un seminario internacional para discutir el tema del Género y la Movilidad,

tomando en cuenta la violencia como uno de los factores que inciden en los patrones y obstáculos a la libre movilidad de las mujeres en la ciudad. Igualmente esta Fundación tiene un proyecto específico para promover el uso de medios alternativos de transporte (bicicleta) entre las mujeres, y a través de ello su empoderamiento para la apropiación de espacios tradicionalmente vedados para muchas mujeres.

- Promover el intercambio de experiencias con ciudades que han desarrollado iniciativas en este ámbito. Estos intercambios deberían también incorporar una visión multidisciplinar y las contribuciones en los campos del urbanismo, la geografía, la antropología urbana, etc. intervenidos por un discurso crítico de género.

### **Ámbitos de acción y trabajo interinstitucional/intersectorial:**

- Lograr que los objetivos del PNEVG sean territorializados a través de las políticas locales de seguridad ciudadana en las diferentes ciudades del país. Para ello es necesario que el tratamiento de la violencia en contra de las mujeres no sea visto como una “esfera separada” sino que sea considerado parte esencial de las políticas locales de seguridad ciudadana y sea incorporado en sus estructuras organizacionales. Ello permitirá además transversalizar el enfoque de género en toda la política pública de seguridad.

- Profundizar las alianzas interinstitucionales tanto a nivel nacional como a nivel local, e incorporar a todas las instituciones del sector seguridad (Policía, Justicia, Cárcel) en los esfuerzos de prevención y atención de la violencia de género. Por ejemplo, si bien la DINAGE es parte del Ministerio de Gobierno, a esta instancia se le ha “delegado” el tratamiento del problema, quedando las demás instancias del Ministerio impermeables a la mirada de género. Lo mismo ocurre al interior de la Policía Nacional, puesto que el tema es tratado exclusivamente por el Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF).

- Fortalecer el funcionamiento de los servicios hasta ahora creados para ofrecer una atención integral a las víctimas de violencia de género. Ello incluye profundizar la sensibilización de funcionarios/as trabajando en estos servicios. Implica también apoyar, incluso presupuestariamente, aquellas iniciativas (como los Centros de Equidad y Justicia de Quito) que han buscado suplir la ausencia de los equipos interdisciplinarios que antes eran proporcionados por ONGs. Mientras no se creen los nuevos juzgados que aplicarán la Ley 103, será indispensable seguir buscando mecanismos institucionales para mejorar la atención de las víctimas. En esta atención deben incorporarse además criterios de no discriminación por etnia, opción sexual, nacionalidad, nivel económico, etc. La necesidad de incluir una visión de multiculturalidad no solo en la Ley 103 sino en todos los servicios disponibles para las mujeres (salud, policía, Comisarías, Fiscalía, etc.) es de suma importancia.

- Otro campo de acción relevante y que ha sido trabajado por el PNEVG es la producción de protocolos específicos para actuar frente a distintas

manifestaciones de la violencia de género. Estos protocolos deben ser diferenciados para que permitan aclarar las responsabilidades y funciones de las distintas instancias y sectores de la ciudadanía que intervienen en esta problemática. A más de ello, deben ser diseñados en consenso para que luego sean aplicados efectivamente, y requieren ser difundidos de manera que se cuente con una información unificada.

### **Participación y seguridad:**

- Es necesario potenciar el rol de las organizaciones de mujeres y grupos LGBTI, de todas las edades y procedencias, en la toma de decisiones en materia de políticas públicas de seguridad ciudadana.
- Apoyar y promover la generación de veedurías ciudadanas que estén fiscalizando específicamente los esfuerzos que se están desarrollando para combatir todas las formas de violencia de género en las ciudades del país. Existe un ejercicio reciente en esta dirección, apoyado por UNIFEM y diversas ONGs<sup>29</sup>.
- Adicionalmente, se debe pensar en formas de fomentar la participación de mujeres y otras poblaciones subrepresentadas en organizaciones comunitarias conformadas para la prevención del delito (brigadas barriales y para el caso específico de Quito, comités de seguridad y consejos zonales de seguridad). Estas organizaciones suelen ser monopolizadas por los hombres y en consecuencia su punto de vista tiende a ser masculino. Igualmente, es necesario sensibilizar a estas organizaciones en torno a la realidad de las violencias de género en el país e invitarlas a pensar en formas estratégicas para su prevención a nivel local, incorporando a diversos actores y ciudadanas/os de la sociedad civil.

### **Generación de información:**

- La necesidad de contar con información que visibilice tanto la incidencia como la atención institucional de las diversas formas de violencia de género, no se puede subrayar lo suficiente. Es por ello que si bien el PNEVG se ha planteado éste como un eje de acción, es necesario aún contar con estadísticas unificadas en la materia. Aunque también existe un Observatorio de Violencia de Género, creado por CEPLAES, es necesario todavía contar con un centro de información, sea éste desde el estado o la sociedad civil, que sistematice de forma periódica estadísticas sobre violencias de género.
- A más de ello es urgente la realización de una nueva versión de la Encuesta ENDEMAIN, incorporando quizás nuevas preguntas pero manteniendo las anteriores para poder comparar el estado anterior (2004) con el actual y medir de alguna manera avances y retrocesos en los niveles de incidencia de la

---

<sup>29</sup> Me refiero a la conformación de veedurías en los Cantones Quito, Eloy Alfaro y Portoviejo con el propósito de monitorear los presupuestos destinados a la erradicación de la violencia contra las mujeres. Los resultados de estas veedurías fueron presentados en el taller “Veedurías presupuestarias a los recursos públicos locales destinados a la Erradicación de la Violencia de Género en los cantones Eloy Alfaro, Portoviejo y Quito”, realizado en Quito el 30 de marzo de 2010.

violencia sexual y doméstica. Esta es una herramienta esencial cuya aplicación periódica debe ser institucionalizada incluso para evaluar la incidencia de las políticas actualmente en curso.

- Las Encuestas de Victimización podrían mejorar su batería de preguntas de manera que puedan servir como una herramienta que verdaderamente ayude a comprender las diferencias de género en la victimización por delitos patrimoniales. De igual manera, los informes públicos de estas encuestas deben tomar más seriamente el análisis de género de los resultados y presentar más información desagregada por género y otras variables relevantes.

- Es preciso también generar metodologías más efectivas para medir otros tipos de violencias y los temores que afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres. Estos estudios podrían surgir de una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos que permitan caracterizar de mejor manera distintas facetas de esta problemática en el país. Por ejemplo, a más de un informe producido por Amnistía Internacional en el año 2001 y reportes emitidos por organizaciones de la sociedad civil (Fundación Amigos por la Vida/Fundación Ecuatoriana Equidad (s/f); Cordero y Varea 2008) poco se analizó la incidencia de la violencia homo y lesbofóbica en el país. Peor aún estas violencias son completamente invisibilizadas en los debates sobre seguridad ciudadana. Otras problemáticas complejas, como la trata y explotación sexual, no aparecen en las estadísticas y no están siendo analizadas de manera rigurosa.

- Finalmente, es preciso superar el enfoque de “factores de riesgos” que está guiando la toma de decisión en materia de seguridad ciudadana, e incorporar explicaciones más integrales y complejas de las dinámicas violentas. En el marco de la actual medida de restricción de la venta de alcohol<sup>30</sup>, será indispensable evaluar si la acción sobre un “factor” que claramente tiene correlación con los eventos de violencia intrafamiliar, como lo es el consumo de alcohol, podrá tener efectos duraderos en la mitigación de una problemática de profunda raigambre cultural y social.

## **Bibliografía**

Amnistía Internacional (2001) “Crímenes de Odio, Conspiración de Silencio. Tortura y malos tratos basados en la identidad sexual”. Madrid: EDAI. Documento electrónico, <http://www.felgtb.org/files/docs/29e30399ef67.pdf>.

Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Edison Palomeque (2003) *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999*. Quito: FLACSO- Ecuador/BID.

Arriagada, Irma y Laura Godoy (1999) “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”. *Serie Políticas Sociales*, N° 32. Santiago de Chile: CEPAL.

Bastick, Megan y Kristin Valasek (2008) “The Gender and Security Sector Reform Toolkit” (Practice Note 1). DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW. Documento

---

<sup>30</sup> Puesta en marcha el 18 de junio de 2010, a través del Acuerdo Interministerial N° 1470.

electrónico,

<http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=gender&lng=en&id=47473&nav1=4>

CAJ (1999) *Seguridad ciudadana: cambios necesarios*. Cap. I. Lima: Comisión Andina de Juristas. pp. 21-69.

Camacho, Gloria, Katty Hernández y Verónica Redrobán (2009) *Las Comisarías de la Mujer: ¿Un camino hacia la justicia?* Quito: CEPLAES.

Camacho, Gloria (2003). *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer, maltrato y abuso sexual*. Quito: CEPAM, CEPLAES

Carrillo, Patricia y Cecilia Medina (2007) *Los lenguajes de la impunidad: informe de investigación sobre delitos sexuales y administración de justicia*. Quito: CEPAM. P. 31-60.

Carrión, Fernando (2002) “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”. En Fernando Carrión (ed.) *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO-Ecuador, OPS/OMS. pp. 13-58.

Cerbino, Mauro (ed.) (2005) *Violencia en los medios de comunicación, generación noticiosa y percepción ciudadana*. Quito: FLACSO-Ecuador.

CEPAR (2006) *Violencia contra la mujer. Marco legal básico de protección contra la violencia de género*. Quito: CEPAR.

CEPLAES (2004) “Sistematización de casos de delitos sexuales y violencia intrafamiliar”. Quito: CEPLAES - Observatorio del derecho de las mujeres a una vida sin violencia. Mimeo.

Curbet, Jaume (2007) *Conflictos globales, violencias locales*. Colección Ciudadanía y Violencias. Volumen 1. Quito: FLACSO-Ecuador/Municipio del DMQ.

Cuvi Sánchez, María (1999) *Violencia contra las mujeres: la ruta crítica en Ecuador*. Quito: OPS/OMS.

Dammert, Lucía (2007a) “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?”. En *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Colección Ciudadanía y Violencias. Volumen 3. Quito: FLACSO-Ecuador/Municipio del DMQ. pp. 45-57.

Dammert, Lucía (2007b) “Entre el temor difuso y la realidad de la victimización femenina en América Latina”. En Falú, Ana y Olga Segovia (eds.) *Ciudades para convivir sin violencias hacia las mujeres*. Santiago de Chile: Ediciones Sur. pp. 89-107.

De la Cruz, Carmen (2007) “Espacios ciudadanos, violencia de género y seguridad de las mujeres”. En Falú, Ana y Olga Segovia (eds.) *Ciudades para convivir sin violencias hacia las mujeres*. Santiago de Chile: Ediciones Sur. pp. 203-216.

Ernst, Miriam (2007) “Los delitos sexuales en el Ecuador. Un análisis desde la experiencia”, *Revista Aportes Andinos No. 18*. Tema central: Justicia y Derechos Humanos. (Febrero). Quito. PADH- UASB. Documento electrónico en, <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista18tapa.htm>.

Ernst, Miriam (2002) “Ser mujer un factor de riesgo”. En Fernando Carrión (ed.) *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO-Ecuador, OPS/OMS. pp. 435-448.

Frühling, Hugo (2009) “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?”. En *Violencia y Policía en América Latina*. Colección Ciudadanía y Violencias. Volumen 7. Quito: FLACSO-Ecuador/Municipio del DMQ. pp. 177- 231.

Fundación Amigos por la Vida/ Fundación Ecuatoriana Equidad (s/f) “La impunidad por homofobia y discriminación que sufre la comunidad GLBT en América Latina y Caribe”. Documento electrónico, [www.laccaso.org/pdfs/impunidad\\_ecuador\\_glbtpdf.pdf](http://www.laccaso.org/pdfs/impunidad_ecuador_glbtpdf.pdf).

Grupo Faro (2007). “Lupa fiscal género: Análisis de presupuesto con enfoque de género en los programas de desarrollo social de salud materno-infantil y violencia”. Informe 6 (abril). Quito: Grupo Faro-UNIFEM.

Jácome, Nelly (2003) “Estudio cultural de la práctica jurídica en las comisarías de la mujer y la familia”. Tesis de Maestría. Quito: FLACSO-Ecuador.

Laub, Claudia (2007) “Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana”. En Falú, Ana y Olga Segovia (eds.) *Ciudades para convivir sin violencias hacia las mujeres*. Santiago de Chile: Ediciones Sur. Pp. 67-81.

Massolo, Alejandra (2007) “Análisis y propuestas para la acción de los gobiernos locales en la seguridad de las mujeres en las ciudades”. En Falú, Ana y Olga Segovia (eds.) *Ciudades para convivir sin violencias hacia las mujeres*. Santiago de Chile: Ediciones Sur. Pp. 133-153.

Neild, Rachel (1999) “From National Security to Citizen Security: Civil Society and the Evolution of Public Order Debates”. Montreal: International Center for Human Rights and Democratic Development.

OMSC (2007). *8º Informe: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana*. Año 4 (Enero-Diciembre 2006). Quito: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Alcaldía Metropolitana del DMQ.

OMSC (2010) *13 Informe Seguridad Ciudadana*. Quito: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Alcaldía Metropolitana del DMQ.

Ortega, Emma y Lola Valladares (2009) *Femicidio en el Distrito Metropolitano de Quito*. Estudio exploratorio Años 2000-2006. Quito: Alcaldía del DMQ.

Pacheco, Juan Carlos (2005) “La victimización en tres ciudades de Ecuador: Quito, Guayaquil y Cuenca. 2da Ronda”. Informe de Investigación no publicado.

Palomeque, Edison (2002) “Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador”. En Fernando Carrión (ed.) *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito: FLACSO-Ecuador, OPS/OMS. pp. 235-258.

Pequeño, Andrea (2009) “Vivir violencia, cruzar los límites. Prácticas y discursos en torno a la violencia contra mujeres en comunidades indígenas de Ecuador”. En Pequeño, Andrea (comp.) *Participación y políticas de mujeres indígenas en América Latina*. FLACSO: Ecuador.

(PNEVG 2010). Tríptico. Documento electrónico proporcionado por la Coordinación del Plan.

Pontón, Daniel (2005) Informe de investigación: “Comunidades urbanas y violencia en Quito” Análisis de grupos focales. Quito: FLACSO- Ecuador. Mimeo.

Pontón, Daniel (2004) “Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)”. En Dammert, Lucía (ed.) (2004) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Proyecto URB-AL. pp. 353-373.

Pontón, Jenny y Andreina Torres (2009) “Módulo: Violencia de género: un problema de seguridad ciudadana”. Desarrollado para el curso de formación de formadores y formadoras en “Desarrollo de estrategias de seguridad ciudadana en prevención del delito, violencia y estrategias de mediación comunitaria”. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana- Escuelas de Seguridad Ciudadana.

Pontón, Jenny (2009) “Femicidio en el Ecuador: realidad latente e ignorada” (Tema central), *Boletín Ciudad Segura*, N° 31. Quito: FLACSO-Ecuador. pp. 4-9.

Pontón, Jenny (2008) “Políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador”. Documento preparado para las reuniones del Foro Iberoamericano de Seguridad Ciudadana, enero-febrero de 2008. Mimeo.

Rainero, Liliana (2006) *Herramientas para la promoción de ciudades seguras desde la perspectiva de género*. Córdoba: CISCOSA-UNIFEM. Documento online: [http://www.redmujer.org.ar/pdf\\_publicaciones/art\\_17.pdf](http://www.redmujer.org.ar/pdf_publicaciones/art_17.pdf).

Rainero, Liliana y Maite Rodigou (2003) Indicadores urbanos de género: instrumentos para la gobernabilidad urbana. Ponencia presentada en la mesa “Espacio y género en el campo y la ciudad latinoamericana” durante el 51 Congreso Internacional de Americanistas- Santiago de Chile, 14 al 18 de Julio del 2003. Documento electrónico en, [http://www.redmujer.org.ar/notas/art\\_09.pdf](http://www.redmujer.org.ar/notas/art_09.pdf)

Rentería, Mónica (2009) “Plan Seguridad Ciudadana”. Presentación preparada para el Seminario Internacional “Gobernanza y Seguridad Ciudadana”, Quito 20 de enero, FLACSO Ecuador-Municipio de Quito.

Rodigou, Maite (2009) Intervención en mes “Medios: alianza para la construcción de ciudades seguras para todos y todas”. *Seminario Internacional: Mujeres Seguras en las Ciudades Futuras. Hacia una vida sin violencia de género: visiones y propuestas*. Ciudad de México, 25-26 de noviembre de 2009.

Segura, Maritza (2007) “La violencia de género: ¿un asunto de seguridad ciudadana?”, *Boletín Ciudad Segura, N° 9*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Shrader, Elizabeth (2000) “Methodologies to Measure the Gender Dimensions of Crime and Violence”. Washington D.C. Gender Unit - The World Bank.

Torres, Andreina (en prensa) “Justicia condicionada: Género y pobreza en espacios de encuentro entre las mujeres y la justicia”. Buenos Aires: CLACSO-CROP.

Torres, Andreina (2009) “Los espacios de la violencia sufrida por mujeres: ¿resistencia o afirmación de la división público/privado?”. Informe de investigación. Programa de Becas Fondo de Desarrollo Profesional. Quito: FLACSO-Ecuador.

Torres, Andreina (2007) “Violencias de género en la calle: entre el empirismo y la subjetividad”, *Boletín Ciudad Segura, N° 20*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.

Torres, Andreina (2005) “La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción. Estado del arte de investigaciones producidas sobre el tema entre los años 2000 y 2004”. Documento electrónico, <http://www.flacso.org.ec/docs/estadoarte.pdf>

Varea, Soledad y Tatiana Cordero (2008) “Situación de las mujeres lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero e intersex en Ecuador en relación a la discriminación”. Informe Sombra. Quito: Taller de Comunicación Mujer. Documento electrónico, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/Womens\\_Communication\\_Workshop\\_Ecuador42.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/Womens_Communication_Workshop_Ecuador42.pdf)