

**Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer**  
**42º período de sesiones**  
20 de octubre a 7 de noviembre de 2008

**Informe Alternativo<sup>1</sup>**  
**Corporación Humanas – Ecuador**

Corporación Humanas – Ecuador, Centro regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, es una organización civil sin fines de lucro constituida legalmente en Ecuador, Colombia y Chile. Somos un centro de estudios y acción política feminista, cuya misión es la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres y la justicia de género en Ecuador y en la región latinoamericana.

**Introducción**

- i. En las evaluaciones estatales sobre estado de los derechos humanos de las mujeres se expresa y reconoce que existe gran distancia entre el reconocimiento de los derechos de las mujeres y su real ejercicio.
- ii. Dicha brecha de implementación tiene como correlato la débil institucionalidad para la igualdad entre mujeres y hombres en el conjunto del estado ecuatoriano así como la ausencia de una institucionalidad ejecutora. Una inadecuada y/o vacío de aplicación del mainstreaming de género en el Estado y una ausencia de voluntad política para comprender la igualdad sustantiva como un asunto prioritario e imprescindible de la democracia y el desarrollo continúan marcando el periodo.
- iii. El Estado ecuatoriano y sus decidores(as) reproducen la discriminación de género en la adopción de medidas así como programas que refuerzan estereotipos y roles tradicionales acrecentando la desigualdad de facto entre mujeres y hombres. Ya el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 32º periodo de sesiones, entre las observaciones finales que hace al informe de Ecuador, constata esta realidad.
- iv. Ecuador atraviesa una reforma institucional del Estado. La reforma democrática institucional del Estado ecuatoriano involucra directamente los intereses de las mujeres ecuatorianas y las oportunidades de fortalecer la institucionalidad para la igualdad en todos los niveles de gobierno;

---

<sup>1</sup> Informe realizado con base al Informe sobre Derechos Humanos de las Mujeres en Ecuador; Corporación Humanas – Ecuador. Equipo Redactor: Herrera, Ana; Goyes, Solanda; Palacios, Paulina; Villagómez, Gayne; Reyes, Ariadna; Gómez de la Torre, Virginia; Dávalos, Pablo. Actualmente en consejo editorial. 2008.

- v. Dicha reforma, involucra también la oportunidad de tomar decisiones que favorezcan la igualdad entre mujeres y hombres, asumiendo que la discriminación contra las mujeres atraviesa su ciclo vital y se multiplica en países que, como el Ecuador, está habitado por mujeres pertenecientes a pueblos y nacionalidades y poblaciones afroecuatorianas.
- vi. La reforma política y la reforma institucional, por tanto, facilitan u obstaculizan el goce efectivo de los derechos humanos de las mujeres. Es, en el segundo nivel, donde las políticas públicas como herramientas de la voluntad de un gobierno por la igualdad, reflejan el grado de comprensión de los gobernantes respecto de que el sistema democrático y la equidad económica requieren la visibilización y la adopción de medidas completas e integrales a favor de la igualdad.
- vii. Luego de una serie de consultas a miembros del colectivo político de Corporación Humanas – Ecuador y de lideresas del movimiento organizado de mujeres del país, este informe opta por hacer énfasis en dos aspectos centrales para la vida de las mujeres ecuatorianas y el logro de la meta de la igualdad: economía y mujeres artículo 13 y adopción de todos los medios para lograr la igualdad artículo 2 y 3 de la CEDAW.

## **I. Economía y mujeres:**

### **Artículo 13**

*Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:*

*a) El derecho a prestaciones familiares;*

*b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;*

**Recomendaciones** párrafos 307, 308; 323; 325 y 327.<sup>2</sup>

#### Estado de situación

1. Los indicadores del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) muestran un decrecimiento relativo de la condición de pobreza por ingresos de las mujeres y de los hombres ecuatorianos de 37,6% a 34,9% de diciembre de 2006 a junio de 2008; un comportamiento similar ocurre en la extrema pobreza por ingresos que decae de 16,89% a 15,49% en el mismo periodo.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 307. El Comité ve con preocupación el elevado nivel de pobreza y pobreza extrema entre las mujeres y nota con particular interés la situación de las mujeres rurales e indígenas. Pese a la existencia de planes aislados de lucha contra la pobreza, el Comité muestra su preocupación por la falta de una política general y exhaustiva de erradicación de la pobreza dirigida específicamente a la población femenina rural e indígena.

308. El Comité insta al Estado parte a que desarrolle una política general de erradicación de la pobreza que incorpore un enfoque de género y conceda una atención específica a las mujeres rurales e indígenas.

323. Pese a la existencia de legislación en materia de empleo, el Comité nota con preocupación la falta de una política de empleo general que dé atención prioritaria a las mujeres y la falta de aplicación de la legislación sobre el empleo y la persistencia de desigualdades, en particular por la existencia de una brecha salarial entre hombres y mujeres. El Comité nota, con especial preocupación, la alta tasa de trabajo infantil que aún persiste en el Ecuador.

325. Pese a la existencia de programas de sensibilización, preocupa al Comité la persistencia de estereotipos tradicionales relacionados con los roles y las responsabilidades de la mujer y el hombre en la familia, en la educación y en la sociedad en general.

326. El Comité recomienda que se desarrollen políticas y se implementen programas dirigidos a mujeres y hombres que contribuyan a garantizar la eliminación de los estereotipos asociados a los roles tradicionales en la familia, la educación, el empleo, la política y la sociedad.

<sup>3</sup> Análisis de las encuestas anuales de empleo y desempleo del INEC.

2. Según la primera encuesta de pueblos y nacionalidades (SIDENPE-SIISE) la pobreza medida como necesidades básicas insatisfechas afecta al 89.90% de la población indígena (20 puntos por arriba del promedio nacional que es el del 61.3% según la encuesta de condiciones de vida 2001 que es del mismo periodo) de la cual, el 69.84% padecen de extrema pobreza (aproximadamente 40 puntos por encima del promedio nacional que es del 31.9%); es decir, dramáticamente, la población indígena es la más pobre entre los pobres encontrándose diferencias de dos puntos en la relación hombres mujeres.<sup>4</sup>
3. Dicho decrecimiento relativo de la pobreza y la extrema pobreza en general (no así para pueblos y nacionalidades) tiene como imput, por una parte, las remesas de los y las migrantes (las mujeres constituyen el 49% del total de personas que migran en Ecuador)<sup>5</sup>; y, por otra, los precios internacionales del petróleo.
4. El decrecimiento relativo de este período tiene como eje y sustento los bienes y servicios producidos por las mujeres en la economía reproductiva, especialmente, los del cuidado humano. La participación de las mujeres en la economía aun no ha sido posicionada por el Estado como factor clave en la superación del empobrecimiento ni valorada para el diseño integral de políticas que promuevan la igualdad.
5. Por el contrario, el rol tradicional de madres-cuidadoras ha sido reforzado como componente estructural de las políticas de inclusión económica y social evidenciando un claro incumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado y expresados en la Plataforma de Beijing como: la obligación de estructurar políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo íntegras que supongan un adelanto real para las mujeres.
6. A pesar de ser evidente la relación entre mejores condiciones de vida por vía ingresos y economía reproductiva, el Estado ecuatoriano ha declarado que el subsidio otorgado a las mujeres-madres por el programa de protección social ecuatoriano administrado por el Ministerio de Inclusión Económica y Social sería un *pago* por su *trabajo* posicionando en la agenda pública un valor referencial de treinta dólares (\$30,00) al trabajo de la economía reproductiva y al diseño de políticas futuras.
7. Dicha política ha limitado la adopción de decisiones estructurales a favor de las mujeres a los parámetros contenidos en la visión del programa de protección social del Ministerio de Inclusión Económica y Social, obstaculizando el ingreso de la economía reproductiva a las cuentas nacionales, y, por tanto, a la afectación del sistema estructural de la iniquidad. En detrimento también de las recomendaciones de la X Conferencia Regional para la Mujer de América Latina y el Caribe – CEPAL.
8. Además, dicha declaración afecta la adopción de decisiones hacia una plena valoración de los bienes y servicios de la economía reproductiva y de la corresponsabilidad doméstica.
9. En efecto, el incremento de los ingresos del fisco pueden expresarse a nivel directo en la función ingreso-consumo de los hogares más pobres, por la vía de subsidios directos, tales como el bono de desarrollo humano que es la principal acción del programa de protección social así como en otros

---

<sup>4</sup> Informe de Derechos Humanos – CONAIE. 2008.

<sup>5</sup> 18 de cada 1.000 personas emigran en Ecuador. Fuente Revista Índice. Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social – Unidad de Información y Análisis – SIISE. 2008.

programas de atención social prioritaria, donde las políticas de inclusión económica y social hacen énfasis en los roles tradicionales de género: mujeres-madres-cuidadoras.

10. Los programas de emprendimientos del programa de protección social tampoco incluyen mecanismos orientados a superar la desigualdad y promover integralmente la participación de las mujeres en la economía y son marginales al sistema financiero/emprendimientos alternativos.
11. El énfasis de la política de inclusión económica y social a través de las acciones lideradas por el programa de protección social y los programas de niñez y adolescencia en madres-cuidadoras limita profundamente la adopción de medidas que logren superar la brecha de implementación de los derechos humanos de las mujeres. Persisten los estereotipos sobre las mujeres en el diseño de las políticas de inclusión económica y social.
12. Existe una clara diferencia de participación laboral entre hombres y mujeres, que se produce especialmente por la existencia del trabajo familiar y del trabajo del cuidado no visible en la economía. Las condiciones de acceso laboral de las mujeres están determinadas por su adscripción a las tareas del hogar. Según el proyecto SIDEFT: "Más de 2,1 millones de mujeres mayores a 18 años son inactivas (el 40% de la población de este rango de edad), de las cuales la mitad no ha buscado trabajo por no tener tiempo o no estar *permitidas* de hacerlo, debido a su dedicación a las tareas domésticas<sup>6</sup>".
13. Si la tasa bruta de subempleo es preocupante tanto para mujeres (62,7%) como para los hombres (66%), lo es aún más para las mujeres indígenas que es del 91.3% frente un 78,6% de hombres. En el caso de las mujeres afroecuatorianas es inferior a la tasa nacional: 59.6%.
14. En términos de iniquidad social, el Coeficiente de Gini que mide la concentración del ingreso indica que en el año 2003, en conformidad con las encuestas de condiciones de vida del INEC se situaba en 53,4, mientras que en 2007, el indicador de Gini era de 57,6<sup>7</sup>. Es decir, que mientras la pobreza tuvo un comportamiento decreciente, la concentración del ingreso tuvo un comportamiento creciente.
15. La economía ecuatoriana sigue dependiendo de la producción del petróleo, y de la agroexportación de banano, flores y camarón. En el caso de la agroexportación la mano de obra de las mujeres es especialmente requerida y no existen políticas específicas para el mejoramiento de las condiciones en que desempeñan estas labores. Las manufacturas representan el 13,9% del valor agregado nacional<sup>8</sup> luego de la agroexportación; en este caso las mujeres también son mayoritariamente empleadas. Existen cantones en el Ecuador dedicados exclusivamente a la manufactura y que emplean a las mujeres en una situación de total desregulación.
16. En el periodo que nos ocupa, el costo de la canasta básica ha aumentado de 361,75USD a 507,48USD y el ingreso familiar mensual de 253,17 a 374,5; el déficit mensual entre ingresos de las familias y adquisición de los bienes y servicios primarios es a la fecha de 132.9USD. Déficit administrado especialmente por las mujeres y que implica cesiones respecto de sus derechos a favor de otros miembros de la familia.

---

<sup>6</sup> Cfr.: Ministerio de trabajo y empleo – CEIME. Proyecto SIDEFT. Línea de base: derechos fundamentales del trabajo. 2007.

<sup>7</sup> INEC, Encuesta de condiciones de vida Resultados de la V y VI Ronda, INEC, 2008.

<sup>8</sup> Cuentas Nacionales, Banco Central del Ecuador, sept-05-08.

17. Las iniciativas del Estado para garantizar los derechos de las mujeres de pueblos y nacionalidades y poblaciones afroecuatorianas teniendo como base lo constante en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas son nulas. La visión que prima es exclusivamente la de la interculturalidad y la expansión de programas con la lógica del Estado hacia estas ciudadanas(os).

### **Los problemas**

18. Se expresa regresividad en materia de políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres con supremacía de un discurso por la universalidad ciudadana que oculta las brechas de las iniquidades y sus afectaciones diferenciadas en mujeres y hombres.
19. El Estado no ha avanzado en el diseño de políticas macroeconómicas, económicas y de inclusión económica y social con énfasis en la igualdad. Las mujeres no son sujetos de derechos que permitan su real empoderamiento<sup>9</sup>.
20. Las políticas se diseñan y formulan para pobres sin entender las diferencias entre mujeres y hombres en condición de empobrecimiento, y, además, las políticas se diseñan y ejecutan sobre las cadenas de bienes y servicios generados gratuitamente por las mujeres. El Plan Nacional de Desarrollo contiene esta limitada visión.
21. Las políticas de reducción de la pobreza y la extrema pobreza inciden solo relativamente y desde el consumo a dicha reducción. Desde las políticas sociales se imponen relaciones con el Estado y con el mercado a las familias de pueblos y nacionalidades.
22. A pesar de que existen avances en la calidad de la información e instrumentos que permitirían el diseño de políticas públicas económicas y sociales que garanticen y fomenten la igualdad entre mujeres y hombres, estos no se usan (por ejemplo Plan de Igualdad de Oportunidades; Encuesta Piloto de Uso del Tiempo; presupuestos sensibles al género).
23. Una falsa disputa o confrontación entre políticas para las mujeres y políticas para la niñez ha limitado la posibilidad de una comprensión íntegra, sistémica e integral de las políticas públicas para la igualdad y las políticas públicas sociales (El Ministerio de Inclusión Económica y Social tuvo un aumento presupuestario de 506,6 millones de dólares en el año 2007 a 542,4 en el año 2008. El Bono de Desarrollo Humano ha sido una de las prioridades políticas de dichos incrementos cuya población se especifica como madres; pero el Estado no ha diseñado una sola política para la igualdad con suficiencia en la voluntad política, en las estrategias, mecanismos y presupuestos adecuados).
24. No existen políticas de Estado que conjuguen de modo debido la autodeterminación de la diversidad de pueblos y nacionalidades y poblaciones afroecuatorianas con los derechos específicos de las mujeres diversas. La corriente principal de las políticas públicas sociales sigue marcada por la inclusión económica y social lo cuál no permite una real política pública universal en la diferenciación ni visibilizar debidamente los vínculos entre mujeres y ambiente; mujeres y economía; mujeres y migración, mujeres y diversidad. Una clara opción estatal por el control de la territorialidad ancestral donde existen recursos estratégicos para el Estado ha marcado la

---

<sup>9</sup> La Plataforma de Beijing establece claramente la necesidad de emprender programas efectivos, eficaces y sinérgicos que tengan en cuenta el género y contribuyan a promover la potenciación del papel y el adelanto de la mujer.

acción estatal hacia pobladores(as) pertenecientes a pueblos y nacionalidades.

### Recomendaciones

25. Es tan necesario combatir las causas de la pobreza y la pobreza extrema de consumo como **atacar las causas de dicho empobrecimiento asumiendo con franqueza que, las mujeres en cualquier situación socio-económica, son afectadas por la discriminación** (es decir, existen diferentes dificultades en las mujeres y los hombres para ejercer sus derechos) cuyas consecuencias son, por lo menos: sobrecarga de trabajo en las mujeres, supremacía de roles tradicionales y, por tanto, irresponsabilidad doméstica masculina, cesión de derechos de las mujeres hacia otros miembros(as) de la familia.
26. **La Secretaría Nacional de Planificación del Estado SENPLADES debe incluir decididamente en la reforma democrática del Estado y en el diseño estatal de las políticas sociales y económicas metas por la igualdad sustantiva**, es decir, entre mujeres y hombres como un asunto de primacía para el Estado ecuatoriano así como en el Plan Nacional de Desarrollo.
27. **En la reforma institucional actual, el Ministerio de Inclusión Económica y Social debe innovar de modo inmediato, oportuno y responsable el anhelo mundial por la igualdad entre mujeres y hombres en los programas de protección** Desterrando el uso de las mujeres como eslabones de las políticas de inclusión y asumiéndolas como ciudadanas plenas en derechos.
28. **El Ministerio Coordinador de lo Social debe innovar de modo inmediato, oportuno y responsable las metas contenidas en la Agenda Nacional Prioritaria** para garantizar adelantos sustantivos para las mujeres como sujetos plenos en derechos.
29. La Secretaría Nacional de Planificación del Estado SENPLADES y los organismos rectores del Estado ecuatoriano (Ministerios sectoriales) deben incluir **metas medibles, específicas, íntegras y sustentadas en los objetivos por la igualdad real entre mujeres y hombres (que tengan en cuenta los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador) en sus planes operativos anuales y plurianuales centrales y territoriales.**

## II. Responsabilidad del Estado: Institucionalidad de género<sup>10</sup>

### Artículo 2

*Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, **convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:***

*a) **Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y***

---

<sup>10</sup> 302. El Comité insta al Estado parte a que derogue las disposiciones discriminatorias que aún existen en la legislación penal civil y de familia para asegurar la aplicación de las leyes contra la discriminación de las mujeres, así como que agilice los trámites de revisión de la compatibilidad de dichas leyes con la Convención, reforzando así su voluntad política de incorporar una perspectiva de género en la formulación y aplicación de las leyes. El Comité insta también al Estado parte a que considere la incorporación de una perspectiva de género en su normativa como un eje principal dentro de las prioridades estratégicas del Estado parte y a que considere la posibilidad de diseñar e implementar una política integral de institucionalización del enfoque de género.

*de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;*

*b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;*

### **Artículo 3**

*Los Estados Partes **tomarán en todas las esferas**, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, **todas las medidas apropiadas**, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.*

### **Recomendaciones párrafos 302, 304<sup>11</sup>**

#### Estado de situación

30. Como fruto de las reivindicaciones políticas de las mujeres y en cumplimiento de la obligación del Estado de crear institucionalidad responsable de las políticas para la igualdad entre hombre y mujeres<sup>12</sup> se constituyó el Consejo Nacional de las Mujeres considerado como el punto de partida en el proceso de consolidación de la institucionalidad de género en el Ecuador.
31. El CONAMU se crea mediante Decreto Ejecutivo No. 764 en octubre de 1997, como organismo rector para la formulación y promoción de Políticas Públicas con Enfoque de Género, con personería jurídica, patrimonio, régimen administrativo y financiero propios y adscrito a la Presidencia de la República.
32. Además del CONAMU y, generalmente por iniciativa o bajo la coordinación de ese Consejo, tal como se reporta en el informe país<sup>13</sup>, se han conformado legalmente dentro de la estructura del estado por vía de Decretos Ejecutivos o para viabilizar la implementación de leyes específicas espacios que se han mantenido en este tiempo en que han transcurrido varios gobiernos: la Dirección Nacional de Género del Ministerio de Gobierno y Policía (2002), Plan Nacional de Educación de la Sexualidad y el Amor – PLANESA<sup>14</sup> (2000), Plan Nacional para combatir el plagio de personas, el tráfico ilegal de migrantes, la explotación sexual y laboral y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, la pornografía infantil y la corrupción de menores<sup>15</sup> (2004), Unidad Ejecutora de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia<sup>16</sup>(2005) adscrita al Ministerio de Salud Pública, con autonomía

<sup>11</sup> 304. El Comité insta al Estado parte a que fortalezca el papel rector y normativo del Consejo Nacional de las Mujeres, adoptando una ley que institucionalice y regule las actividades del Consejo Nacional de las Mujeres, confiéndole un papel más activo en el control de la aplicación de las normas dirigidas a la promoción de la igualdad de género, así como que le asigne los recursos financieros necesarios para su funcionamiento y el desempeño de sus funciones. Asimismo, el Comité alienta al Estado parte a que elija un/a director/a a la cabeza del Consejo Nacional de las Mujeres. El Comité alienta al Estado parte a que asegure la participación de la sociedad civil en el Consejo y a que fomente la participación de los movimientos de mujeres indígenas y afrodescendientes.

<sup>12</sup> Referimos a los postulados de la Plataforma de Beijing que orientan esta obligatoriedad: H. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer, párrafos 196,197,201,102,203

<sup>13</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Informes periódicos sexto y séptimo combinados de los Estados partes 1998 -2006

<sup>14</sup> Párrafo 336 del informe Mediante Acuerdo Ministerial No. 910 de 28 de mayo de 2000 Para la aplicación del Plan se creó el Programa Nacional de Educación de la Sexualidad y el Amor – PRONESA mediante Acuerdo Ministerial No. 3152, de fecha 16 de diciembre de 2003. En el marco de este proceso, se adoptó mediante Acuerdo Ministerial 3393 el Reglamento Especial de Procedimientos y Mecanismos para el Conocimiento y Tratamiento de los Delitos Sexuales en el Sistema Educativo.

<sup>15</sup> Decreto Ejecutivo 1981 y 1823

<sup>16</sup> Párrafo 314. La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia -LMGYAI, reformada en el 2005 y codificada en el 2006, es una medida especial que pretende

administrativa y financiera para su gestión, Plan Nacional para la Erradicación de las Violencias de Género<sup>17</sup> (2006),

33. Todos los otros espacios que se reportan en el informe país han sido formas de coordinación dentro del Estado que han llegado, en su máxima expresión, a la conformación de oficinas o unidades dentro de algunos ministerios como el de Trabajo (Unidad para la equidad de género y jóvenes), Economía (y de Inclusión Económica y Social<sup>18</sup>, Ministerio Público (Unidad de atención a víctimas de violencia sexual) y Policía Nacional -Oficina de derechos humanos de las mujeres ODMU-. Estas instancias han funcionado en el marco de convenios y proyectos, y utilizando mecanismo como comités, observatorios, mesas, etc. sin que ninguno de ellos logre institucionalizarse dentro del Estado, ser parte de la estructura de sectorial del Estado, por tanto su funcionamiento o la suspensión de sus funciones se ha tenido que adecuar a los vaivenes de los 3 gobiernos electos y 2 interinazgos que Ecuador ha tenido entre 1998 y el 2006.
34. Un análisis del informe país, con ojos de quien conoce la realidad y dinámicas internas del Estado deja ver que, excepto los avances sistémicos en registro estadístico, la lógica de cumplimiento de los compromisos y recomendaciones hechos por el Comité es de ejecuciones aisladas, parciales, programas pilotos, con énfasis desbalanceado hacia realización de acciones puntuales, eventos y capacitaciones.

## Los problemas

35. Los marcos legales del propio CONAMU y de los Planes dictados durante los últimos dos años son Decretos Ejecutivos, por tanto, pueden cambiar a voluntad de cada nuevo gobierno o mandatario que llegue al poder, una situación que configura la inestabilidad y la poca fortaleza que su propio origen tiene el Consejo y que dan sustento a otras políticas de vital importancia como es el caso de la violencia hacia las mujeres, la trata y tráfico de personas y los derechos sexuales en el ámbito educativo.
36. Esta falta de institucionalización ha significado que la continuidad en la implementación de políticas de igualdad dependa de la buena voluntad de gobiernos, autoridades y funcionarios(as) debilitando los esfuerzos realizados desde el CONAMU fundamentalmente, puesto que en general todos esos espacios de coordinación no institucionalizados han sufrido retrasos, múltiples dificultades de financiamiento, falta de presupuesto, cambios de autoridades, cambio de orientación. En la práctica, hay una coincidencia en la visión política dentro del estado ecuatoriano, pues por vía de la costumbre se ha encerrando y limitando TODA la **responsabilidad** del Estado en materia de derechos de las mujeres en el CONAMU. No ha existido una responsabilidad real del estado, es más un discurso, una retórica pues en la práctica un gran abismo separa el reconocimiento, de la construcción de condiciones y el ejercicio efectivo de derechos de las mujeres en todos los niveles de gobierno y en el territorio.
37. Todo este proceso deja como evidencia que los Ministerios como instancias ejecutoras dentro de la estructura del estado, no tienen ni la comprensión ni las capacidades para asumir con debida diligencia las tareas que demanda la superación de las enormes brechas de discriminación que viven las mujeres

---

<sup>17</sup> Elevado a política de estado a través de Decreto Ejecutivo 620 de septiembre 2007

<sup>18</sup> La denominación de los Ministerios fue cambiada por el actual gobierno como parte de los cambios en la estructura del Estado, enero 2007.

ecuatorianas agravada para el caso de mujeres indígenas y afrodescendientes; rurales y urbanas.

38. Los presupuestos expresan la voluntad política de los estados. Entre el 2004 y el 2008 la institucionalidad de género en el Ecuador no ha sido fortalecida en lo presupuestario. El Consejo Nacional de las Mujeres para el año 2005 contaba con un presupuesto de 1003.374,61Usd y para el año 2008 de 2253.374,61Usd<sup>19</sup>. Si realizamos un análisis porcentual, tanto en el primero como en el segundo caso el presupuesto del CONAMU se aproxima al 0.021%. Realmente no existe incremento alguno respecto al PGE.<sup>20</sup>
39. A esa falta de institucionalización y de incumplimiento del compromiso de transversalización dentro del Estado y disminución de un presupuesto que en sí mismo ya resultaba insuficiente, se suma una situación aun más grave, pues constatamos que desde el año 2007, el CONAMU ha sido parte de la institucionalidad cuestionada por el gobierno nacional por su escasa democratización interna y su escaso impacto estatal, por lo que junto con otros consejos de derechos ha entrado al proceso de reforma democrática del Estado dirigido por la actual Secretaría Nacional de Planificación del Estado de modo temprano<sup>21</sup> (aún no se opera ninguna reforma hasta contar con el resultado del referéndum aprobatorio del proyecto de constitución 2008).
40. Un discurso de ciudadanía con una visión de derechos *per se* es liderado por esa Secretaría y orienta la reforma del Estado, lo que conduce peligrosamente a invisibilizar la discriminación de la mujer y, por tanto, a debilitar aun más, tanto el compromiso del estado de transformar las relaciones de poder entre hombres y mujeres hacia la igualdad real, así como marginalizar la poca institucionalidad de género existente.
41. El estado debe garantizar los derechos y además garantizar su realización. Garantizar la igualdad requiere y es resultado de las intervenciones del estado, sin embargo en Ecuador aun la tendencia es a dejar bajo la responsabilidad de las propias mujeres los cambios que demandan graves problemas como la violencia de género contra las mujeres, que aun sigue siendo un ejemplo icono de la ineficacia del poder estatal puesto que la violencia contra las mujeres de toda edad y condición se ha incrementado en sus múltiples expresiones.
42. El estado no se hace responsable de la realización práctica de derechos de las mujeres a la igualdad y no discriminación. La promulgación de derechos constitucionales, de leyes y reglamentos no tienen efecto si no se crean medios que provean o faciliten el acceso a la plena realización de esos derechos reconocidos o leyes de garantía plenamente implementados. Los cambios deben ser sistemáticos y se deben mantener en el tiempo para lograr cambios sostenidos y estructurales, ese es el compromiso central de los Estados ante la CEDAW.

## Recomendaciones

43. La reforma del aparato institucional debe realizar con el reconocimiento, como principio, de que sin las mujeres no hay democracia posible; por tanto, es necesario y tarea prioritaria superar las profundas desigualdades entre hombres y mujeres. Por ello las políticas, leyes, mecanismos de garantía o la

---

<sup>19</sup> WWW.CONAMU.gov.ec

<sup>20</sup> La proforma presupuestaria del 2008 fue de 10.357,6 millones de dólares.

<sup>21</sup> Los cambios en la transformación de la estructura del estado y particularmente una reforma que toque al CONAMU será impulsada con seguridad siendo que la nueva propuesta de Constitución sea o no sea aprobada por el referéndum del 27 de octubre 2008. De ahí nuestra preocupación por el proceso de reforma.

institucionalidad, y, cualquier otro medio que se adopte con ese fin, demandar voluntad política real y claramente identificada.

44. La voluntad política se expresa a través de mecanismos de igualdad (institucionalidad) ubicada al más alto nivel del estado, con incidencia real en el diseño de la política general del país hacia la construcción de igualdad entre hombres y mujeres y presupuestos suficientes para asumir esa gran tarea.
45. El Estado debe superar las prácticas que han perneado la política pública hacia las mujeres cuyos objetivos han girado en torno a garantizar trabajo gratuito de las mujeres no solo en la economía reproductiva sino en la economía de los cuidados que han utilizado a la mujer como intermediadora del consumo, los servicios y el mercado. La nueva institucionalidad que arroje la reforma debe asumir a plenitud el mandato por una vida digna para las mujeres, su quehacer debe ser exigible para todo el Estado.
46. Mientras el estado ecuatoriano demuestre profundas limitaciones para la garantía integral de derechos de las mujeres es necesario que la institucionalidad sea co-rectora y pueda realizar el control sobre el ciclo de las decisiones públicas: planificación coordinación, rectoría y ejecución. En el actual proceso político del país esta es la vía para garantizar una real implementación de las políticas y es la posibilidad de generar capacidades a ser transversalizadas desde un espacio experto hacia la totalidad de la estructura del estado.
47. La lógica debe ser de política de estado, por tanto, se debe asumir todos los resguardos legales, procedimentales y financieros para dar continuidad a esas políticas al margen de voluntades políticas o individuales.
48. La institucionalidad debe asumir plenamente la participación ciudadana de las mujeres diversas en la territorialidad del país como una forma de superar la limitada representación del modelo actual. Supone confiar y respetar la autonomía de las mujeres y su capacidad de ser gestoras de procesos de participación ciudadana que generen una interlocución real con un Estado capaz de responder a sus intereses.
49. El estado ecuatoriano debe asumir estos compromisos en el discurso y en la práctica acortando las brechas entre el reconocimiento y la implementación de políticas que aporten significativamente al cambio de paradigmas y la redistribución de la riqueza sin discriminaciones de género.