





# Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

N.º 8, volumen 1, enero-junio de 2019

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 8, volume 1, January-June 2019

Quito-Ecuador



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Estado & comunes  
Revista de políticas y problemas públicos  
N.º 8, enero-junio 2019  
ISSN impreso: 1390-8081  
ISSN electrónico: 2477-9245  
CDD 320.900866  
Issue 8, January-June 2019  
Quito-Ecuador

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Ecuador, es una publicación cuyo objetivo es la reflexión, generación y difusión del conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con especial énfasis en los problemas, el gobierno y la administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y todas aquellas personas interesadas en realizar aportes analíticos y académicos en el área de las ciencias sociales. *Estado & comunes* se publica semestralmente en los meses de enero y julio.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la Universidad de Posgrado del Estado.

**Dirección editorial:** Javier Monroy Díaz  
**Corrección de estilo:** David Chocair Herrera  
**Diagramación y portada:** Gabriel Cisneros Venegas  
**Asistencia editorial:** Cristina Salcedo Rodríguez  
**Impresión:** Gráficas Ayerve C.A.  
**Ejemplares:** 200

© IAEN, Ecuador

Dirección: Av. Amazonas N37-271 y  
Villalengua, esq.  
[www.editorial.iaen.edu.ec](http://www.editorial.iaen.edu.ec)  
<http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/>  
[estado&comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado&comunes@iaen.edu.ec)  
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*.

Envío de artículos, información, solicitud de canje, pedidos y distribución:

[estado&comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado&comunes@iaen.edu.ec)

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:

**Google**  
Académico

Google Académico. Motor de búsqueda web.

**latindex**

Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.

**MIAR**

MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.

**ROAD**

Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.

Estados & comunes, revista de políticas y problemas públicos n.º 8. Vol. 1 / Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN. — 1.ª ed. — Quito: Editorial IAEN, 2019

Tamaño 18 cm x 25 cm, 330 p.

Enero-junio de 2019

Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

1. I. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas.

**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:** Fernando López Parra

**Directora de *Estado & comunes*:** Katalina Barreiro Santana

**Editor de *Estado & comunes*:** Javier Monroy Díaz

**Coordinadores del Tema central:** Javier Dávalos y Tomás Sánchez

### Comité Editorial

- Aguilar, Paula Lucía — Universidad de Buenos Aires, Argentina (aguilarpl@gmail.com)
- Casado Gutiérrez, Fernando — Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador (fernando.casado@iaen.edu.ec)
- Coraggio, José Luis — Universidad Nacional General Sarmiento, Argentina (jlcorraggio@me.com)
- Fariñas Dulce, María José — Universidad Carlos III de Madrid, España (mjfd@der-pu.uc3m.es)
- García Samaniego, Juan Manuel — Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador (mgarcia@utpl.edu.ec)
- Hutschenreuter, Alberto — Escuela Superior de Guerra Aérea, Argentina (alberhutsch@hotmail.com)
- Irigoyen Fajardo, Raquel — Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú (editora@alertanet.org)
- Kovacic, Zora — Universidad Autónoma de Barcelona, España (zora.kovacic@uab.cat)
- Orbe León, Jorge Washington — Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador (jorge.orbe@iaen.edu.ec)
- Rivera Vélez, Fredy — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador (frivera@flacso.edu.ec)
- Rosillo Martínez, Alejandro — Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México (arosillo@gmail.com)
- Sánchez Rubio, David — Universidad de Sevilla, España (dsanche@us.es)
- Serrano Tovar, Tarik — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (kirate@gmail.com)
- Vasco Pérez, Cristian Leopoldo — Universidad Central del Ecuador (lvasco@uce.edu.ec)
- Villanueva Rance, Amaru — Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado de Bolivia, Bolivia (amaruv@gmail.com)
- Viteri Salazar, Héctor — Escuela Politécnica Nacional, Ecuador (hector.viteri@epn.edu.ec)
- Volkmer, Antonio Carlos — Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil (acwolkmer@gmail.com)

### Consejo Asesor Internacional

- Benítez Manaut, Raúl — Universidad Nacional Autónoma de México (manaut@unam.mx)
- Brachet-Márquez, Viviane — El Colegio de México, México (brachet@colmex.mx)
- Brukmann Maynetto, Monica Esmeralda — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (monicabrukmann@gmail.com)
- De Carvalho, Salo — Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil (salo.carvalho@uol.com.br)
- De la Garza, Enrique — Universidad Autónoma Metropolitana, México (egt@xanum.uam.mx)
- Cayetano Núñez Rivero, José María — Universidad Nacional de Educación a Distancia, España (jose.nunez@der.uned.es)
- Copeland, Nicholas — Universidad Virginia Tech, Estados Unidos (nick.copel@gmail.com)
- Dente, Bruno Oscar — Politécnico de Milán, Italia (bruno.dente@polimi.it)
- Gómez Gómez, Carlos Mario — Universidad de Alcalá, España (mario.gomez@uah.es)
- Grassi, Estela — Universidad de Buenos Aires, Argentina (estelagrassi@gmail.com)
- Hidalgo Capitán, Antonio Luis — Universidad de Huelva, España (francisco.hidalgo.flor@gmail.com)
- León Araya, Andrés — Universidad de Costa Rica (a.leonaraya@gmail.com)
- Morillas Cueva, Lorenzo — Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, España (lorenzom@ugr.es)
- Rodríguez Medina, Leandro — Universidad de las Américas de Puebla, México (leandro.rodriguez@udlap.mx)
- Sánchez Bravo, Álvaro — Universidad de Sevilla, España (elialva@us.es)
- Stone Cadena, Victoria — Universidad de la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos (vikkistone@yahoo.com)
- Subirats Humea, Joan — Universidad Autónoma de Barcelona, España (joan.subirats@uab.es)
- Vázquez Valencia, Luis Daniel — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México (lvazquez@flacso.edu.mx)
- Zúñiga Núñez, Mario — Universidad de Costa Rica, Costa Rica (zn.mario@gmail.com)

## ***Estado & comunes***

**E**l conjunto de procesos de toma de decisiones para regular la vida pública cada vez se ha hecho más contradictorio, complejo y fascinante, porque constantemente deben mobilizarse más recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que hacen posible reproducir la vida social. Y ese conjunto de decisiones es objeto, a su vez, de un escudriñamiento más intenso por parte de la ciudadanía, que analiza con una atención creciente y perpleja tanto la actuación del Estado y de las élites que lo dirigen de una determinada forma, como la orientación de la potencia estatal en un sentido u otro, al igual que la relación del Estado con los ciudadanos desde esa situación de poder de uno u otro modo.

La potencia del Estado es percibida por parte de estratos cada vez mayores como un instrumento de reorganización social demasiado potente como para dejarla en manos del mecanismo de la democracia formal, de la secuencia electoral privada de toda sustancia participativa y de los circuitos de especialistas dotados de una razón únicamente tecnocrática, burocrática y administrativa, y por definición ligados a intereses siempre pegados al poder y a la reproducción de situaciones de privilegio. Porque el Estado ya no solo codifica lo público, sino que es también un elemento crucial para pensar lo común, lo que ya no puede estar al azar de la composición de una opción política, de un grupo de poder, de una élite o de un grupo que conquista de uno u otro modo el conjunto de resortes que orientan la vida en sociedad. El Estado hoy es ese conjunto de acciones que, a partir de una enorme movilización popular, puede hallarse en condiciones de dirimir, desde la gestión colectiva, qué es público y qué es común, qué queda en manos de todos o qué es sometido a intereses siempre parciales y excluyentes, qué es condición para la vida o mero requisito para la supervivencia de las élites que gestionan la sociedad.

Entonces, la legitimación del Estado se produce en torno a la discusión de lo que es público y de lo que es común, de lo que puede ser objeto de regulación estatal formal y lo que es posible considerar más allá de la regulación estándar de la gestión administrativa, si esta no se halla ligada a procesos de enorme legitimación constitucional, política y social.

La revista *Estado & comunes* quiere ser la sede de la investigación en profundidad sobre estas problemáticas, sobre la capacidad de pensar el Estado más allá de las categorías de la legitimación formal de la modernidad, de pensarlo a partir de un nuevo concepto de poder constituyente y de la posibilidad de organizar la permanente refundación democrática de su despliegue con base en el proyecto constitucional profundamente emancipador que anima durante estos años el pueblo ecuatoriano.

## Estado & comunes

N.º 8, volumen 1, enero-junio de 2019

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 8, volume 1, January-June 2019

Quito-Ecuador

## Sumario

Editorial .....	13
Tema central	
Presentación del Tema central .....	17
<i>Javier Dávalos y Tomás Sánchez</i>	
Misoginia en el espacio público, femicidio no íntimo y prueba criminal .....	21
<i>Viviane Monteiro Santana García</i>	
El derecho como instrumento de dominación del patriarcado en Ecuador .....	45
<i>Alex Iván Valle Franco, Gianina Samantha Naranjo Rivadeneira y Karen Viviana Garzón Obaco</i>	
Debates y formación en violencia de género: desafiando prácticas profesionales de la justicia en Córdoba, Argentina .....	63
<i>Gabriela Beatriz Rotondi y Alicia Rosa Ninfa Soldevila</i>	
Femicidio sexual sistémico: impunidad histórica constante en Ciudad Juárez, víctimas y perpetradores .....	85
<i>Julia Estela Monárrez Fragoso</i>	
El derecho a la no violencia contra las mujeres: el Estado costarricense como cómplice de su incumplimiento .....	111
<i>Sandra Araya Umaña y Alejandra Paniagua Bonilla</i>	
Acceso a la justicia: trabajadoras domésticas migrantes en la ciudad de Buenos Aires .....	131
<i>Verónica Jaramillo Fonnegra</i>	
Fuero de maternidad y su extensión al padre trabajador: algunas sentencias de la Corte Constitucional de Colombia .....	161
<i>Sorily Carolina Figuera Vargas, Gissela Valeria Ushiña Pardo y Manelly Rocío Ureta Canchingre</i>	

De prestaciones a garantías: reimaginando el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador .....	181
<i>María Gabriela Palacio Ludeña</i>	
Mujeres legisladoras en Ecuador entre 1979 y 2010: características sociales y políticas .....	205
<i>María Inés Arévalo Jaramillo</i>	
Género y territorio: condiciones de reproducción de la vida, política pública y participación de las mujeres indígenas, campesinas y agricultoras en Ecuador .....	227
<i>Alba Margarita Aguinaga Barragán, Diana Astudillo Bravo y Noemí López Pazmiño</i>	
Coyuntura	
Cambio climático en América Latina: política pública y legislación para la adaptación .....	255
<i>Seerlay Yadira Pérez Melchor</i>	
Entrevistas	
Mujeres en América Latina y el Caribe: derechos humanos y acceso a la justicia	
Entrevista a Alda Facio .....	273
Por <i>María Cruz Tornay y Javier Dávalos González</i>	
Religión, género y derechos humanos	
Entrevista a Juan José Tamayo .....	281
Por <i>Diana Vela Almeida e Isabella Giunta</i>	
Arte	
Mujeres que hablan .....	295
<i>Rosy Revelo</i>	
Reseñas	
El encarcelamiento femenino .....	311
<i>Natalia Mora Navarro</i>	
Política editorial .....	317
Directrices para autores .....	318
Normas de publicación .....	322



## Estado & comunes

N.º 8, volumen 1, enero-junio de 2019

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 8, volume 1, January-June 2019

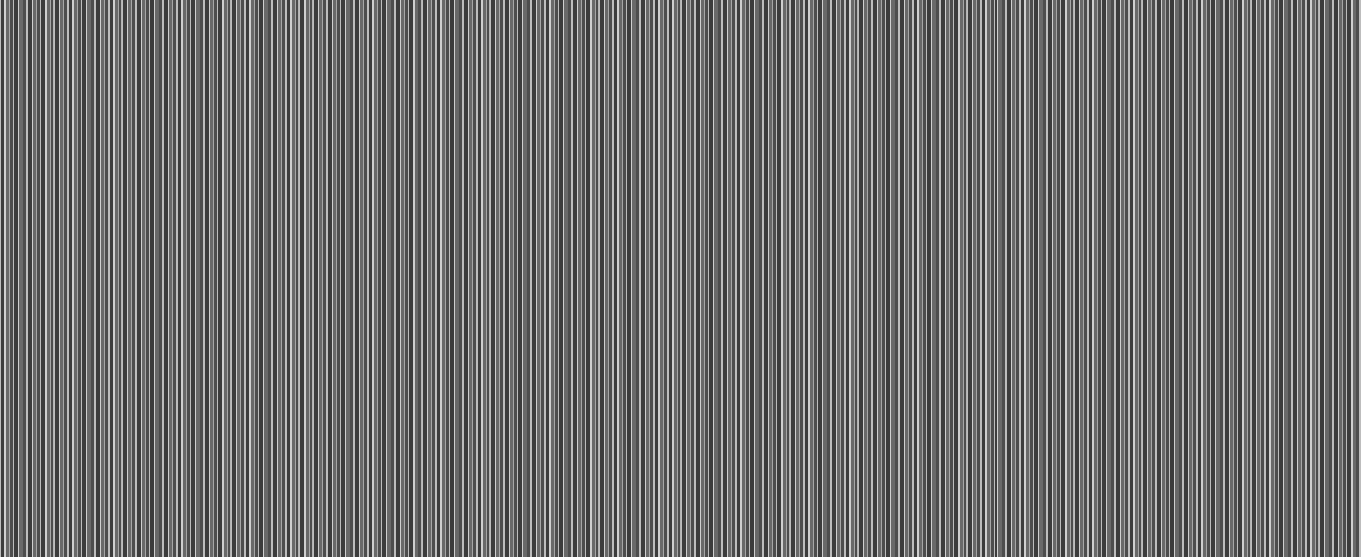
Quito-Ecuador

## Summary

Editorial .....	13
Main Topic	
Main topic presentation .....	17
<i>Javier Dávalos y Tomás Sánchez</i>	
Misogyny in public spaces, non-intimate femicides and criminal evidence .....	21
<i>Viviane Monteiro Santana García</i>	
The right as an instrument of domination of patriarchy in Ecuador....	45
<i>Alex Iván Valle Franco, Gianina Samantha Naranjo Rivadeneira y Karen Viviana Garzón Obaco</i>	
Debates and training in gender violence: challenging professional practices in the Justice of Córdoba, Argentina .....	63
<i>Gabriela Beatriz Rotondi y Alicia Rosa Ninfa Soldevila</i>	
Systemic Sexual Femicide: a constant historical impunity in Ciudad Juárez, victims and perpetrators .....	85
<i>Julia Estela Monárrez Fragoso</i>	
The right to non-violence against women: the Costa Rican state as an accomplice to its failure to comply .....	111
<i>Sandra Araya Umaña y Alejandra Paniagua Bonilla</i>	
Access to justice: migrant domestic workers in Buenos Aires City .....	131
<i>Verónica Jaramillo Fonnegra</i>	
Jurisdiction of maternity and extension to the working father: some sentences of the Constitutional Court of Colombia .....	161
<i>Sorily Carolina Figuera Vargas, Gissela Valeria Ushiña Pardo y Manelly Rocío Ureta Canchingre</i>	

From benefits to entitlements: re-imagining the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador .....	181
<i>María Gabriela Palacio Ludeña</i>	
Women legislators in Ecuador between 1979 and 2010: social and political characteristics .....	205
<i>María Inés Arévalo Jaramillo</i>	
Gender and territory: conditions for the reproduction of life, politics public and participation of indigenous peasant women and women farmers in Ecuador .....	227
<i>Alba Margarita Aguinaga Barragán, Diana Astudillo Bravo y Noemí López Pazmiño</i>	
Current Situation	
Climate change in Latin America: public policy and legislation for adaptation .....	255
<i>Seerlay Yadira Pérez Melchor</i>	
Interviews	
Women in Latin America: human rights and justice access Interview with Alda Facio .....	273
<i>By María Cruz Tornay and Javier Dávalos González</i>	
Religion, gender and human rights Interview with Juan José Tamayo .....	281
<i>By Diana Vela Almeida e Isabella Giunta</i>	
Art	
Women talking .....	295
<i>Rosy Revelo</i>	
Review	
The female imprisonment .....	311
<i>Natalia Mora Navarro</i>	
Editorial policy .....	317
Guidelines for authors .....	318
Publication standards .....	322

# Editorial



Entender las desigualdades basadas en las diferencias sociales y sexuales es una tarea en construcción, de la cual las ciencias sociales tienen una gran responsabilidad. Sobre todo, porque estas diferencias afectan el cotidiano vivir y el respeto por los derechos humanos bajo las construcciones culturales e históricas del sexismo, machismo, patriarcado, entre otras, que alimentan la desigualdad y la discriminación en todas sus escalas y que enfrentamos en nuestro diario vivir. La revista *Estado & comunes* ha querido retomar este debate, a partir de la reflexión de la construcción social e histórica de la masculinidad y la feminidad, las relaciones de poder que se generan dentro y alrededor de los grupos sociales y de las desigualdades y vulneración de los derechos humanos.

Diez artículos conforman el Tema central de esta revista. Todos ellos, con un hilo conductor en común: avances o retrocesos en materia de desigualdad y vulneración de los derechos de las mujeres en todas sus escalas: a la vida, a la justicia, educación, políticas públicas, violencia y femicidio/feminicidio (forma cruel y extremista de la violencia de género). De hecho, la gran mayoría de quienes escriben estos artículos, son mujeres, quienes desde su lugar de enunciación están comprometidas con la causa feminista, de empoderamiento político y de visibilización de los derechos de quienes han sido vulneradas. A efectos explicativos hemos organizado los diez artículos en tres secciones que facilitarán su comprensión al público lector. Los tres primeros artículos (Monteiro, Valle *et. al.*, Rotondi y Soldevila), abordan la discusión teórica macroescalar mediante la explicación y enunciación de los conceptos de misoginia, femicidio no íntimo, patriarcado y violencia de género, que pueden ayudar en un futuro a elaborar e implementar políticas públicas eficientes basadas el conocimiento en estas categorías y marcos interpretativos.

Los siguientes cuatro artículos (Monárrez, Araya y Paniagua, Jaramillo, Figuera *et. al.*) son enmarcan en los estudios de caso latinoamericano a partir de las investigaciones del feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez, la violencia contra las mujeres en Costa Rica, el acceso a la justicia de las mujeres migrantes en Buenos Aires y la situación actual del fuero de maternidad en Colombia. Finalizamos la sección de Tema central con tres artículos (Palacio, Arévalo, Aguinaga *et. al.*) que evidencian los avances en la incorporación de la mujer ecuatoriana en las políticas monetarias del Bono de Desarrollo Humano, en la Asamblea Nacional y en el territorio rural y campesino. Sobre las especificidades y contenidos de cada uno de estos artículos, los coordinadores de la revista darán mayores detalles en la presentación del Tema central.

De igual modo, en la sección de Coyuntura se publica un único artículo, titulado “Cambio climático en América Latina: política pública y legislación para la adaptación”, de la autora Yadira Pérez. Dicho texto, que parte de un análisis en prospectiva y de interpretación, tiene como objetivo exponer los progresos, dificultades y retos de la política pública en términos de legislación sobre las medidas de adaptación frente al cambio climático en América Latina en el período

que va del año 2000 al 2017. Este artículo, como bien lo señala la autora, no es un análisis secuencial, que tampoco pretende abordar de manera paralela las estrategias de mitigación en relación al cambio climático.

La presente revista también incluye dos entrevistas: la primera de ellas, a la jurista feminista y experta en derechos humanos, Alda Facio, quien deja ver su criterio y experiencias relativas respecto a los temas de migración, femicidio, obligaciones del Estado y la aplicación de los derechos de las mujeres. Para Facio, cualquier discriminación que ocurra en la esfera privada se convierte en un asunto de Estado que, a su vez, se enfrenta a la ausencia de políticas, de recursos, de un monitoreo constante y de capacitación por parte del Estado y sus funcionarios. Esta entrevista también arguye que la perspectiva de género es mal comprendida y, por ende, mal aplicada, ya que requiere de voluntad política, más diálogo y de evadir muchos prejuicios para entenderla desde su naturaleza más compleja.

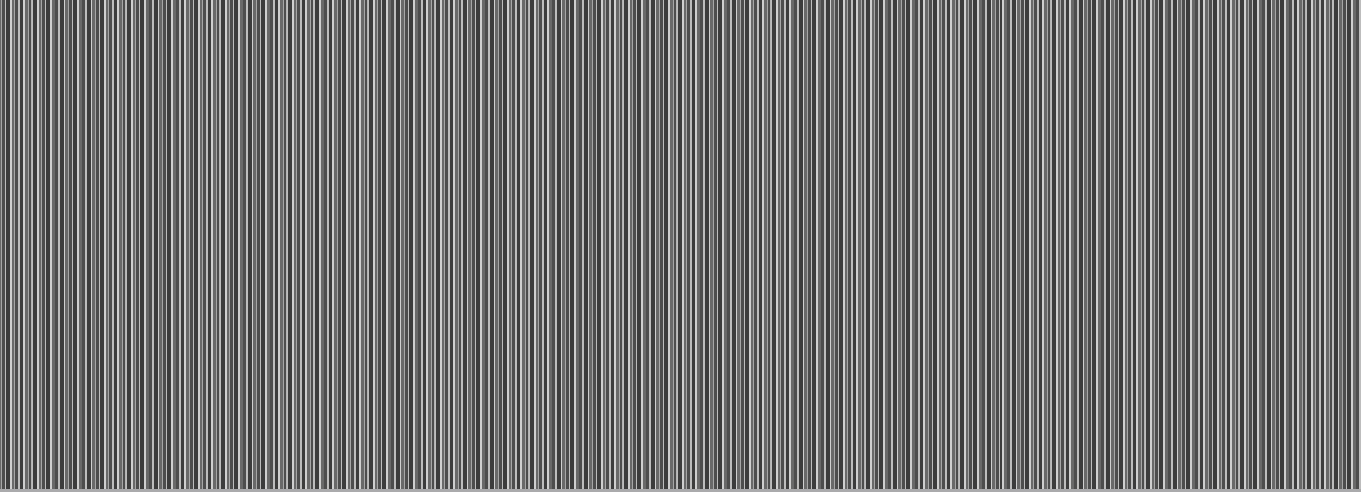
La otra entrevista fue realizada a Juan José Tamayo, quien reflexiona sobre el rol de la religión respecto a los estudios de género y de derechos humanos a partir de la teología feminista, la sociología, la antropología y la historia. Esta es una entrevista necesaria que plantea una revisión de las tradiciones religiosas, partiendo del feminismo para luego abordar la construcción de las masculinidades, tanto las liberadas como las sagradas. El entrevistado analiza la relación entre teología y patriarcado, así como los vínculos entre la teología de la liberación y el feminismo. Embellece esta revista, en su sección de Arte, la obra de Rosy Revelo con su obra “Mujeres que hablan” y la reseña de Natalia Mora del libro *El encarcelamiento femenino*.

La revista *Estado & comunes* y el Instituto de Altos Estudios Nacionales esperan haber dejado una impronta que nos motive a investigar desde un enfoque de género que integre, cuyos efectos se verán reflejados en la construcción de una sociedad menos violenta, más amable y más incluyente con su ciudadanía. Se debe fortalecer el papel de la mujer en la sociedad civil, en la escuela, en los espacios de la vida cotidiana, en la justicia, como sujetos con actoría política que logran alzar su voz ante una problemática que históricamente ha sido acallada. ¡Ni una más!

Javier Monroy Díaz  
Editor de *Estado & comunes*



**Tema central**





## Presentación de Tema central

### *Main topic presentation*

Javier Dávalos

Docente e investigador del Centro de Relaciones Internacionales  
del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: [javier.davalos@iaen.edu.ec](mailto:javier.davalos@iaen.edu.ec)

Tomás Sánchez

Docente e investigador del Centro de Derechos y Justicia  
del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: [tomas.sanchez@iaen.edu.ec](mailto:tomas.sanchez@iaen.edu.ec)

**E**n la actualidad, en el ámbito de las ciencias sociales no se puede obviar la tradición feminista surgida a finales del siglo XVIII, que ha desentrañado las profundas asimetrías de género existentes en nuestras sociedades, cuestionando las explicaciones centradas en lo biológico, lo natural y, al contrario, desarrollando el tema del poder sexista y el androcentrismo presente en nuestras culturas, que se entrelaza con otros sistemas de opresión, tales como la clase social, etnia, entre otras. Es así como la categoría género nos permite analizar la condición masculina y la situación vital de los hombres, como también, la condición femenina nos ofrece las herramientas teóricas para lograr la comprensión de cualquier sujeto social y, por supuesto, de las organizaciones sociales. Esto nos encauza a contextualizar y abordar cualquier fenómeno desde una perspectiva que sostiene la no neutralidad de género en los fenómenos sociales, cuestionando así las visiones androcéntricas sobre las realidades.

Ahora bien, esta problematización de las relaciones de género en América Latina y el Caribe nos lleva a reflexionar sobre su incidencia en la conceptualización de los derechos humanos en esta región del planeta. Esto, especialmente por sus fundamentos androcéntricos que han invisibilizado dos fenómenos que afectan a la mitad de la población mundial: la discriminación y la violencia sexista que se transforman en obstáculos para el acceso a los derechos, en especial a una justicia efectiva para las mujeres. Es a partir del marco ético jurídico de los derechos humanos de las mujeres que se generan nuevos paradigmas expresados en la normativa, la jurisprudencia y las políticas públicas.

Con las reivindicaciones de los movimientos sociales, de mujeres y de grupos feministas, se intenta reconceptualizar a los derechos humanos, el papel del Estado y la comunidad internacional en relación con las desigualdades existentes para las mujeres expresadas en todos los ámbitos de la sociedad. Es por ello que *Estado & comunes, revista de política y problemas públicos*, en su edición número 8, abre una ventana que genera la reflexión y el análisis de los derechos humanos en América Latina y el Caribe, desde y con la perspectiva de género. Después de un largo proceso (cerca de un año) desde que se emitió esta convocatoria, ponemos la presente revista en sus manos, para que usted, estimado lector, la evalúe, conozca y se apropie del esfuerzo aunado de nuestros colaboradores investigadores y del equipo editorial, a partir de los diez artículos de Tema central que conforman esta revista.

Iniciamos con el artículo *Misoginia en el espacio público, femicidio no íntimo y prueba criminal*, de Viviane Monteiro Santana, que es un acercamiento a la identificación de las relaciones de poder presentes en los *femicidios no íntimos* y su manifestación en la prueba criminal, mediante el análisis del contexto de la violencia contra la mujer en el espacio público. Apoyada en el examen de documentos internacionales respecto a las investigaciones de femicidios, la autora identifica la misoginia en las pruebas, por lo que hace un llamado de atención para que se visibilice el femicidio no íntimo, permitiendo con ello la prevención y sanción adecuada que garantice una vida libre de violencia.

En una colaboración interinstitucional entre el IAEN y la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, entre estudiantes y docente, Alex Valle Franco, Gianina Naranjo Rivadeneira y Karen Garzón Obaco, con el título *El derecho como instrumento de dominación del patriarcado en Ecuador*, nos llevan a un recorrido histórico-teórico-comparado del patriarcado, el uso del derecho como herramienta de fortalecimiento del mismo y la lucha de las mujeres en el campo socio-jurídico para reivindicar su cuerpo como territorio político de decisiones autónomas y no dominadas. Logrando verificar el lastre del patriarcado, a pesar de las luchas sociales realizadas, que impide el ejercicio de los derechos reproductivos y sexuales, en el goce pleno de los derechos de las mujeres en el Ecuador.

El tercer artículo que se presenta es *Debates y formación en violencia de género: desafiando prácticas profesionales de la justicia en Córdoba, Argentina*, de Gabriela Rotondi y Alicia Ninfa Soldevila, quienes nos proponen la urgente necesidad del involucramiento de la universidad no solo en el estudio e investigación de los problemas sociales, sino en los espacios de formación multidisciplinaria en el campo directo de la intervención, incidiéndose así, afirman ellas, de manera colectiva en las políticas relativas a la violencia de género.

Ahora bien, en su artículo *Feminicidio sexual sistémico: impunidad histórica constante en Ciudad Juárez, víctimas y perpetradores*, Julia Monárrez Fragoso, apoyada en la hermenéutica social del sufrimiento y la metodología del oprimido, nos acerca a la comprensión del femicidio sexual sistémico de 1993 a 2018 en Ciudad Juárez, en México. Hace hincapié en el concepto *feminicidio* como desarticulador de la condición de *sujeto matable* a las mujeres, dentro de la lógica patriarcal. También,

nos sugiere eliminar (por limitante) la relación víctima-victimario en los análisis de feminicidio, ya que soslayan todas las otras estructuras sistémicas que lo sostienen.

Por su parte, Sandra Araya Umaña y Alejandra Paniagua Bonilla, desde Costa Rica, nos presentan las grietas y contradicciones patriarcales del Estado respecto al derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia mediante el artículo *El derecho a la no violencia contra las mujeres: el Estado costarricense como cómplice de su incumplimiento*. En él nos hacen una apretada síntesis de la correlación de poderes ideológicos (el mito de la *buena madre*) y la instrumentalidad conservadora de la figura del interés superior de la niñez, como violencia estatal, aunado a la experiencia de la violencia de sus parejas que enfrentan las mujeres, por lo que nos proponen la promoción de los derechos humanos desde la perspectiva de género, como herramienta que permita visibilizar la estructura patriarcal y clasista del Estado.

A continuación el artículo *Acceso a la justicia: trabajadoras domésticas migrantes en la ciudad de Buenos Aires*, de Verónica Jaramillo Fonnegra, presenta el caso de la ciudad latinoamericana con mayor trabajo doméstico migrante, en la que, a pesar de la modificación de normativa que ha mejorado los derechos de este grupo de personas, el acceso a la justicia laboral sigue siendo un tema del que poco se ha investigado en las ciencias sociales. El artículo busca exponer los principales obstáculos que las trabajadoras domésticas migrantes, muchas de ellas chilenas y peruanas, vivenciaron al intentar acceder a la justicia entre los años 2011 y 2015 en momentos de transición legislativa.

Por su parte, Sorily Figuera, Gissela Ushiña y Manelly Ureta, autoras del artículo *Fuero de maternidad y su extensión al padre trabajador: algunas sentencias de la Corte Constitucional de Colombia*, exponen, mediante un análisis jurisprudencial, la repercusión y los significados de los fallos judiciales en torno al fuero de maternidad y su extensión al padre trabajador en el caso colombiano. El artículo concluye que este sistema legal logró una articulación de los derechos antes mencionados, con otras prerrogativas constitucionales, como la protección de la unidad familiar.

Enseguida, María Gabriela Palacio presenta su artículo *De prestaciones a garantías: reimaginando el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador*, en el que hace referencia al programa de transferencias monetarias condicionadas Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, el cual ha permitido extender la cobertura del sistema de protección social a familias en situación de pobreza, dando relevancia a las labores de cuidado en la construcción de capital humano. En él analiza que la inclusión de las mujeres en este programa no ha generado rupturas con asignaciones tradicionales de género dentro del hogar y la sociedad.

A continuación, el artículo *Mujeres legisladoras en Ecuador entre 1979 y 2010: características sociales y políticas*, de María Inés Arévalo, propone la observación de las variables sociales e institucionales respecto a las mujeres que ingresaron a la Asamblea Nacional de Ecuador, y su distribución por comisiones, así como los partidos políticos a los que pertenecieron entre 1979 y 2010. Los resultados revelan que la Asamblea Nacional ha tenido el 9% de representación de las

mujeres y que la mayoría de ellas ha ejercido la representación provincial de las circunscripciones electorales de Guayas y Pichincha. Contrario a lo que ocurre en países como España, Perú y Chile, en los que los partidos de izquierda son los que más incluyen a mujeres en cargos de elección popular, las legisladoras ecuatorianas pertenecen a partidos de derecha, principalmente al Partido Social Cristiano (PSC).

Finalizamos con el artículo *Género y territorio: condiciones de reproducción de la vida, política pública y participación de las mujeres indígenas, campesinas y agricultoras en Ecuador*, de Alba Aguinaga, Diana Astudillo y Noemí López, quienes presentan la doble dinámica que atraviesan las mujeres indígenas, campesinas y agricultoras de Ecuador: por un lado, el proceso de reproducción de la vida bajo condiciones precarias atravesadas por condiciones de desigualdad; y por el otro lado, su participación y vinculación en el territorio rural. El artículo enuncia la autoidentificación de las mujeres rurales, las condiciones de vida, la débil inclusión en la política pública y su capacidad como sujetos políticos estratégicos en territorio.

De esta manera, invitamos a la lectura crítica y profunda de esta edición de la revista en la que los artículos de Tema central buscan brindar un panorama amplio y detallado de las perspectivas actuales de los estudios de género y los derechos humanos. Así, *Estado & comunes, revista de política y problemas públicos*, en su edición número 8, busca abrir una ventana que genere la reflexión, ya que sin duda, en esta segunda década del siglo XXI los retos que enfrentan los derechos humanos es que están siendo transversalizados por la perspectiva de género, lo cual implica una reflexión más acorde con la realidad latinoamericana, respecto al papel que deben jugar los derechos humanos dentro de las sociedades (con todos sus estamentos que las componen), para hacer eficaz la igualdad de género en el cotidiano vivir.

# Misoginia en el espacio público, femicidio no íntimo y prueba criminal

## *Misogyny in public spaces, non-intimate femicides and criminal evidence*

Viviane Monteiro Santana García

Docente e investigadora del Centro de Derechos y Justicia del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: viviane.monteiro@iaen.edu.ec

*Recibido: 22-julio-2018. Aceptado: 3-septiembre-2018.*

### Resumen

Pese a la existencia de políticas públicas destinadas a la prevención de la violencia contra la mujer en el espacio público, como el acoso “callejero”, laboral o escolar/académico, persiste la invisibilidad de los femicidios cometidos en este mismo contexto, conocidos como femicidio no íntimos. A pesar de la previsión legal, estos no se reflejan en las investigaciones criminales, sentencias y políticas específicas de prevención. El objetivo de este artículo es identificar las relaciones de poder presentes en los femicidios no íntimos y su manifestación en la prueba criminal, mediante el análisis del contexto de la violencia contra la mujer en el espacio público. A partir del examen de documentos internacionales sobre la investigación de femicidios, se identifica la misoginia en las pruebas por medio de signos de naturalización, interiorización, dominio y sumisión de la mujer. La exclusión de los motivos personales en el femicidio no íntimo evidencia la existencia de misoginia, expresada de forma ambivalente (mezcla de deseo y desprecio) hacia las mujeres que transgreden su rol tradicional. Es imprescindible que se visibilice el femicidio no íntimo para que se pueda prevenir y sancionar adecuadamente y garantizar a las mujeres y niñas el derecho a una vida libre de violencia.

**Palabras claves:** violencia contra la mujer, espacio público, femicidio no íntimo, misoginia, prueba criminal, criminología, feminismo.

### Abstract

Although the existence of public policies aimed at the prevention of violence against women in public spaces such as “Street”, labor, or school/academic harassment, the invisibility of femicides committed in this same context, known as

non-intimate femicides, persists. Despite the legal forecast, these are not reflected in criminal investigations, sentences and specific prevention policies. The objective of this article is to identify the power relations present in non-intimate femicides and their manifestation in criminal evidence, through the analysis of the context of violence against women in public space. From the examination of international documents on the investigation of femicides, misogyny is identified in the evidence through signs of naturalization, internalization, domination and submission of the woman. The exclusion of personal reasons in non-intimate femicide is an evidence of misogyny, expressed in an ambivalent way (mixture of desire and contempt) towards women who transgress their traditional role. It is imperative that non-intimate femicide be made visible so that it can be adequately prevented and sanctioned and guarantee women and girls the right to a life free of violence.

**Keywords:** Violence against women; public spaces; Non-intimate femicide; misogyny; criminal evidence; criminology; feminism.

## 1. Introducción

Ciudad Juárez (México), 1995: una joven de 17 años, que había terminado la secundaria, daba clases de catecismo y trabajaba en una maquiladora para ayudar a su familia, salió de su trabajo a las 16:30 para volver a casa y nunca más apareció. Casi un mes después, su cuerpo fue encontrado en el borde de una carretera, con marcas de tortura y abuso sexual. El gobernador del Estado de Chihuahua, Francisco Barrio, quien ejerció dicho cargo entre 1992 y 1998, declaró que “las muchachas se mueven en ciertos lugares, frecuentan a cierto tipo de gente y entran en una cierta confianza con malvivientes que luego se convierten en sus agresores”, culpabilizando a las niñas por su propia tortura, violación y muerte. Hasta el presente, nadie ha sido condenado por la muerte de esta joven (Monárrez, 2009).

Buenos Aires (Argentina), 2012: una mujer de 32 años, trabajadora sexual en una casa de masajes en la ciudad de Buenos Aires, fue encontrada sin vida dentro de una bolsa de nylon en un arroyo. El cuerpo tardó diez meses en ser identificado, una vez que nadie lo había reclamado y porque se encontraba en avanzado estado de descomposición. Según la autopsia, presentaba signos de abuso sexual y fue asesinada a golpes. El principal sospechoso fue un exprefecto de la ciudad de Vicente López, en la provincia de Buenos Aires, que pese a haber grabado un video en el cual comenta detalles sobre los hechos y de haber sido condenado a prisión perpetua por la muerte de otra joven, no fue imputado por este caso (La Nación, 2016; Rosende, 2016; Minuto Uno, 2013; Asociación Mujeres Meretrices de la Argentina en Acción por Nuestros Derechos [Ammar], 2015).

Ambato (Ecuador), 2013: una joven de clase media baja fue maltratada, insultada, pisoteada y golpeada múltiples veces, pese a su estado de indefensión y no reaccionar u ofrecer cualquier riesgo a su agresor. La joven estaba sentada en el piso en el pasillo de un hotel en el que se encontraba y no se defendía, hecho que no aplacó el furor del victimario. La joven, madre de un bebe de un

año, falleció con un total de diez heridas distribuidas por todo el cuerpo. Entre estas, un trauma en el hígado y otro en el cráneo, siendo causa de la muerte la hemorragia grave que originó el trauma hepático. El autor del hecho fue encontrado en el lugar del delito y un testigo presencial declaró en juicio. Sin embargo, el autor del crimen fue absuelto en primera instancia.<sup>1</sup> Los medios publicaron insistentemente un discurso marcado por la reproducción de los estereotipos de género, revictimizando a la occisa y a su familia (Toro, 2018; Zambrano, 2016; La Hora, 2017; Abad, 2014; Anangoró, 2018).

São Paulo (Brasil), 2016: Una mujer negra de 34 años sale de su casa en la periferia de la ciudad conduciendo una motocicleta para llevar a su hijo adolescente a una clase de informática. En la esquina de su casa un policía hace detener la motocicleta (era la cuarta vez en aquél mismo día). Los responsables la agreden físicamente con fuerza frente a su familia y se la llevan amenazándolos a todos. En un video grabado por su hijo en el hospital en el que se encontraba, ella revela lo mucho que la llegaron a golpear hasta vomitar sangre, al tiempo que le decían que iban a matar toda su familia, incluso a su único hijo. Luchó por su vida durante cinco días, hasta que falleció debido al traumatismo cráneo encefálico causado por los golpes. A finales de enero de 2017, la justicia militar archivó el proceso por no haber encontrado indicios de delito militar. La fiscal que estuvo a cargo explicó que no existían indicios de materialidad.<sup>2</sup> La Policía Militar de São Paulo informó que los policías seguían trabajando en el servicio administrativo, con excepción de uno de los acusados que se había jubilado (Prado & Sanematsu, 2017).

El fenómeno descrito en los casos anteriores es el femicidio o feminicidio<sup>3</sup> no íntimo. Estos casos tienen en común a mujeres víctimas pobres, que vivían en la periferia de sus ciudades. También coinciden que entre los agresores y las víctimas no había ninguna relación íntima. Incluso, por los reportes de los familiares y amigos encontrados en los cuatro casos enunciados, prepondera el total desconocimiento entre la víctima y el victimario. Otra concurrencia es la flagrante impunidad. En dos de los casos (Argentina y México) no se llegó a concluir los procesos de investigación; en el caso de Brasil, si bien los culpables fueron encontrados y

1 Después de recurso por parte del Ministerio Público, se pudo reabrir la investigación y, finalmente, en el 2018 el autor fue condenado.

2 La materialidad del delito refiere a la prueba de la existencia del hecho sobre la cual recae la imputación.

3 Destacadas pensadoras distinguen los términos femicidio y feminicidio. El feminicidio fue un término creado por Marcela Lagarde, investigadora mexicana, a partir del término inglés *femicide* utilizado por Diana Russell en la década de 1970. Julia Monárrez, Debora Cameron y Elizabeth Frazer (entre otras) también utilizan esta terminología de fuerte contenido político, una vez que entiende el feminicidio como un delito de Estado (ONU Mujeres, 2013). Según Monárrez, “el feminicidio comprende toda una progresión de actos violentos que van desde el maltrato emocional, psicológico, los golpes, los insultos, la tortura, la violación, la prostitución, el acoso sexual, el abuso infantil, el infanticidio de niñas, las mutilaciones genitales, la violencia doméstica, y toda política que derive en la muerte de las mujeres, tolerada por el Estado” (Monárrez, 2005, p. 43). Sin embargo, en este artículo, el único objetivo es referirse al tipo penal descrito en diferentes ordenamientos jurídicos como la muerte de mujeres por razones de género, de forma que los utilizaremos únicamente de acuerdo con el nombre adoptado en el tipo penal del país de referencia. Entre los países de los cuales se extraen los casos expuestos, Brasil, México y Argentina adoptaron el término *feminicidio*, en cuanto Ecuador nombra al tipo penal como *femicidio*.

encarcelados, estos fueron absueltos a pesar de existir testigos y pruebas en su contra;<sup>4</sup> en Ecuador el autor fue condenado en un nuevo juicio en el año de 2018.

Aunque el femicidio/feminicidio no íntimo está previsto en la legislación de los cuatro países en los que ocurrieron estos crímenes, resulta complejo obtener condenas para este tipo de delito por muchas razones de naturaleza político-criminal, capacidad investigativa, interés del Estado, entre otros. En tal sentido, en el presente artículo se analizará particularmente las relaciones de poder ejercidas por el hombre sobre la mujer en los femicidios no íntimos y su manifestación en las pruebas producidas en sede criminal.

Por la tradición jurídica predominante en nuestros países, la violencia de género comenzó a tener visibilidad mediante el reconocimiento de la violencia intrafamiliar, debido a una valiosa lucha entablada por las mujeres durante décadas. La violencia de género en el ámbito privado cuenta con un respaldo jurídico y simbólico mucho más antiguo y consistente que la violencia que ocurre en el espacio público. Este contexto se refuerza por el hecho de que el imaginario social aún relaciona la violencia de género con los celos y a la “pasionalidad” despertada en el escenario de relaciones amorosas o, a la inversa, al rechazo a constituir o reanudar dichas relaciones (Martínez, Gutiérrez, & Manuel, 2015).

En otras palabras, aunque el femicidio íntimo no es el objeto de este artículo, es necesario denunciar que la tradicional confusión entre la misoginia en las relaciones afectivas y la pasionalidad consistió, por muchos años, en una verdadera autorización supralegal para el asesinato de mujeres por sus padres, hermanos, compañeros y excompañeros en nombre del “honor” o de los “celos”. El tipo penal de femicidio íntimo es un significativo marco en el combate a esta expresión, no de afecto, sino del dominio de lo femenino por lo masculino. Es una manifestación de la percepción patriarcal de las mujeres como objeto de posesión que debe ser disciplinado, controlado, utilizado, vigilado y sometido, hasta el punto de disponer de sus vidas.

Como consecuencia, resulta difícil a los diversos actores que inciden en la investigación y en el proceso penal (policías, fiscales, peritos, abogados y jueces —en su gran mayoría varones—) concebir la existencia en la práctica de un femicidio en el que el victimario no tiene (o tuvo) ninguna relación con la víctima. El objetivo de este artículo es, consecuentemente, contribuir a la identificación de las relaciones de poder en los femicidios no íntimos y su reflejo en la prueba criminal, a partir de la violencia contra la mujer en el espacio público.

El presente artículo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se recurre a la distinción del femicidio como categoría criminológica autónoma y sus implicaciones en la política criminal, para evidenciar la naturalización de la dominación y sumisión de las mujeres como elemento justificador de la violencia de género, y llegar al análisis de la violencia que sufren las mujeres en el espacio público como elemento esencial para comprender el femicidio no íntimo. En la

4 El tipo penal utilizado no pudo ser de femicidio por el delito haber sido cometido antes de la vigencia del Código Orgánico Integral Penal en el 2014.



segunda parte, se distinguen las tipologías del femicidio no íntimo, contrastando con los casos descritos anteriormente, con la propuesta de una nueva categoría para estos femicidios —femicidios por inadecuación cultural— como forma de facilitar la comprensión de estos crímenes y, consecuentemente, su identificación en el proceso penal. El artículo culmina con la aplicación de las categorías expuestas al análisis de la prueba criminal en los casos de femicidio no íntimo y con sus respectivas conclusiones.

## 2. Femicidio no íntimo y violencia contra la mujer en el espacio público

La violencia misógina contra las mujeres se constituye como un fenómeno social específico, con factores de riesgo y dinámicas completamente distintas de la violencia común. Por esta razón, es de suma importancia el estudio del femicidio y de sus víctimas como categoría autónoma entre las víctimas de homicidio (Dawson, 1998). En efecto, en términos epidemiológicos el homicidio es un fenómeno casi exclusivamente masculino<sup>5</sup>, una vez que los hombres poseen mayor probabilidad tanto de cometer este delito como de ser víctimas del mismo (Bloom, 2004; Richardson, 2007; Roberts, 2009; Swatt, 2006).

El informe *Citizen Security en Latin America* (Muggah & Aguirre, 2018) manifiesta que, de la misma forma que ocurre en el resto del mundo, los homicidios en América Latina posee un modelo consistente en términos de género: 90% de los homicidios en América Latina y 74% en nivel global tienen como víctimas a los hombres. Por otra parte, en el último informe publicado sobre el tema en el 2013, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) señala, en su *Estudio Mundial sobre el Homicidio*, que existe además un patrón sobre la edad (jóvenes) y la relación existente entre víctima y autor (en primer lugar, el homicidio más cometido es en contra de personas conocidas; en segundo lugar en contra de extraños; y, en tercer lugar en contra de familiares); y, por último, el arma utilizada (de fuego)<sup>6</sup> (Roberts, 2007; UNODC, 2013).

A su vez, en el caso de la muerte violenta de mujeres existe una probabilidad nueve veces mayor de que estas sean víctimas de una persona con la cual tiene algún tipo de relación, a que la muerte sea causada por una persona extraña (Campbell, 2007). El homicidio en el contexto de las relaciones íntimas es el único

---

5 Aunque las mujeres son un poco más de la mitad de la población mundial, el perfil de los hombres y mujeres tanto como víctimas cuando como victimarios es abismalmente diverso. Según la UNODC (2013), 95% de los homicidas y 79% de las víctimas de homicidio a escala global son hombres. No obstante, en lo que toca al femicidio, más de la mitad de las mujeres fueron asesinadas por un compañero, ex compañero o familiar, en cuanto al porcentaje en relación con los varones fue del 6% en el mismo período.

6 La proporción de homicidios relacionados con armas de fuego es sorprendentemente alta en América Latina. A escala mundial, aproximadamente el 32% de todos los homicidios se cometen con un arma de fuego (2000-2016). La proporción es el doble en América Central (78%) y considerablemente mayor en América del Sur (53%) y el Caribe (51%). En algunos países y ciudades, la distribución puede elevarse por encima del 80%, como en Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Venezuela. También existe una relación entre países con altas proporciones de homicidios relacionados con armas y altas tasas de homicidios (Muggah & Aguirre, 2018).

tipo de violencia letal en mundo en el cual las principales víctimas son mujeres (Roberts, 2009). En lo que toca a los femicidios no íntimos, la extrema visibilidad de femicidio íntimo hace que las estadísticas sean casi que, en su totalidad, dirigidas a esta tipología.

De esta forma, las cifras por femicidio no íntimo se encuentran invisibilizadas. No obstante, si se analizan detenidamente las estadísticas presentadas por el *National Center for Injury Prevention and Control Centers for Disease Control and Prevention* (2017), se encuentra que en Estados Unidos el femicidio íntimo es la causa número uno de muerte entre las mujeres adultas en edad reproductiva (entre 18 y 44 años), y que el 55,3% de las muertes de mujeres es cometido por hombres que tenían relación con las mismas (Mouzos, 2001; Campbell, 2007). Esto significa, ponderando sobre el caso americano, que existe una posible cifra invisibilizada frente a nuestros ojos, de que el 45% de las muertes de mujeres americanas entre 15 y 44 años es cometido por hombres que no tenían una relación íntima con las mismas, o sea, potencialmente femicidios no íntimos.

Aún sobre la especificidad criminológica del femicidio, Frye y Wilt (2005) destacan la siguiente información:

En Nueva York, entre 1990 y 1997, el número de homicidios en el contexto de las relaciones íntimas aumentó. En este período fueron registradas 1663 muertes de mujeres, aunque hubo una disminución en el número anual de homicidios. Mientras que el homicidio en general bajó 72%, el homicidio en el contexto de las relaciones íntimas creció 34% (Frye & Wilt, 2005: 220).

Precisamente, la evidencia empírica apunta a que las políticas criminales que se dirigen a la prevención secundaria de corte situacional, utilizada para el combate a la criminalidad común, no demuestran eficacia en lo que toca a la violencia contra la mujer, una vez que esta atiende a un padrón específico relacionado con el lugar de los hechos, la motivación, el perfil victimal, el perfil criminal y el *modus operandi*. Consecuentemente, se requiere un análisis y una atención especializada por parte del Estado, con programas de prevención complejos que prioricen otras estrategias, tales como las comunitarias y victímales, con fuerte enfoque en la prevención primaria.

De hecho, el complejo fenómeno de la violencia de género tiene una naturaleza multidimensional que impulsa una espiral ascendente de agresiones contra las mujeres, tanto en el ámbito público cuanto en el privado. Esto, porque el sistema socio cultural en el que vivimos se ha desarrollado sobre la base de las diferencias entre hombres y mujeres “mediante dispositivos culturales que definen los comportamientos, actitudes, expectativas, relaciones, sueños, imaginarios y con ello determinan roles diferenciados y estereotipados que configuran lo masculino y lo femenino a partir del sexo biológico” (Garcés, 2007: 25). Esto implica que las diferencias entre estos roles son vividos e impuestos casi sin cuestionamiento en la sociedad, llevando a la naturalización de este sistema social llamado patriarcado, en el cual estas diferencias se ven radicalmente jerarquizadas.

En este escenario, observamos la oportuna reflexión de Bourdieu (2000) sobre la violencia de género como una expresión de la estructura social jerarquizada que discrimina a las mujeres con base en el androcentrismo. Al respecto, el autor argumenta que:

El dominio masculino está suficientemente bien asegurado como para no requerir justificación, puede limitarse a ser y a manifestarse en costumbres y discursos que enuncian el ser conforme a la evidencia, contribuyendo así a ajustar los dichos con los hechos. La visión dominante de la división sexual se expresa en discursos como los refranes, proverbios, enigmas, cantos, poemas o en representaciones gráficas como las decoraciones murales, los adornos de la cerámica o los tejidos. Pero se expresa también en objetos técnicos o prácticos: por ejemplo, en la estructuración del espacio, en particular en las divisiones interiores de la casa o en la oposición entre la casa y el campo, o bien en la organización del tiempo (Bourdieu, 2000: 61).

Así también, según Sagot (1995), el género, además de lo que observa Bourdieu, interviene de la misma forma que la clase social o la etnia, “en las relaciones sociales de los seres humanos, sus posibilidades en la vida, sus oportunidades y acceso a los recursos en la sociedad” (Sagot, 1995: 17). A su turno, Millet (2010) explica que la sociedad patriarcal, al igual que otras formas de dominación, ejerce control mediante la utilización de la fuerza como instrumento de intimidación constante y una eficaz medida de emergencia (Millet, 2010).

Por consiguiente, “el complejo entretejido social de permisividad y dominación conduce a prácticas cotidianas de violencia sistemática contra las mujeres” (Sagot, 1995: 20) en la medida en que la diferenciación de los roles de género es marcada por un complejo sistema de relaciones de poder que recurre al uso de la fuerza y la violencia, siempre que alguien salga del guion establecido. Así, de acuerdo con los estereotipos de género, “estimulados por las designaciones sociales, los hombres legitiman su poder y virilidad recurriendo a la violencia como forma de relacionamiento”, mientras que a las mujeres “se les exige conductas de sumisión y resignación como pautas asignadas socialmente que afianzan su rol femenino” (Garcés, 2007: 27).

Como resultado, los varones se sienten autorizados socialmente, en algunos escenarios, a usar “la violencia contra las mujeres como forma de disciplinarlas por las transgresiones de los roles femeninos tradicionales o cuando perciben desafíos a su masculinidad”, como constata la Organización Panamericana de Salud, miembro de la Organización Mundial de Salud (OMS/OPS, 2003: 5). Esto significa que la violencia de género se constituye como un dispositivo eficaz y disciplinador de las mujeres en su rol subordinado y es un componente fundamental en el sistema de dominación, no un mero acto de abuso individual. En tal sentido, la violencia contra las mujeres deja de ser un suceso particular, coyuntural o un problema personal entre agresor y víctima, para ser tratado como una violencia estructural ejercida sobre el colectivo femenino (Estrada, 2012).

Amorós (1990) en el texto *Violencia Contra la Mujer y Pactos Patriarcales*, reflexiona sobre el hecho de que, en muchos casos, la mujer es considerada como un

lugar simbólico de uso sexual por parte de cualquier individuo que pertenezca al conjunto de los varones. De esta manera, se legitiman las relaciones de dominación, a tal grado que la sociedad naturaliza e invisibiliza los actos violentos del grupo dominante (Estrada, 2012). En el caso que analiza Amorós (1990), la autora ilustra cómo el juez, en su rol de operador de justicia, sanciona y vuelve explícito el pacto entre los varones, tal como se entiende e interpreta en la lógica de los pactos patriarcales.

Aunque se trata de una publicación de 1990, la reflexión que plantea es todavía extremadamente pertinente para el 2018, cuando en el caso de “la manada”, en España,<sup>7</sup> llama la atención el alto grado de discriminación institucional que experimenta la mujer, pues no solo se la reconoce como objeto susceptible de violencia o de uso sexual disponible al colectivo masculino, sino que también se le inculpa o responsabiliza de la violencia ejercida en su contra. De otra parte, aunque en la misma problemática de la susceptibilidad de violencia contra la mujer en el espacio público, se puede ponderar el hecho de que sean necesarios, en la actualidad y en varios países, la existencia de vagones en el metro (o buses) destinados exclusivamente a las mujeres,<sup>8</sup> como medida de prevención al acoso sexual en el espacio público. Este hecho demuestra que vivimos en una sociedad, en la cual, el cuerpo de las mujeres es entendido como *res publica*; y, como tal, disponible para el usufructo colectivo.

Por tanto, se puede observar que las relaciones entre hombres y mujeres en el espacio público, como el metro o la calle, reflejan la desigualdad fundamental entre los sexos, de tal forma que el espacio que originalmente debería ser igual para todos se convierte en un espacio de disputa y de miedo, produciendo la violación de los derechos humanos de las mujeres (Zúñiga, 2014). En México, la llamada *violencia comunitaria contra la mujer* es aquella en la que se “transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público”, según define la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, del 2007, en su artículo 17 (Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 2007).

7 En la sentencia n.º 38/2018 en el Procedimiento 0001670/2016-00, dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Navarra, España, se condenó el 20 de marzo de 2018, por 2 votos a 1, a cinco hombres por abuso sexual (y no violación) de una joven de 18 años, bajo el argumento de que “Las acusaciones no han probado el empleo de un medio físico para doblegar la voluntad de la denunciante”. Los victimarios planificaron el hecho por un grupo WhatsApp llamado “la manada”, lo filmaron y lo reconocieron por medio del mismo grupo, en el cual hacían gala de sus actos. Entre los miembros había un miembro de la guardia civil y un militar del ejército. Uno de los jueces votó por la absolución de los 5. La fiscalía pedía 18 años de prisión por violación. El caso fue de gran conmoción y protestas en todo el mundo. La coordinadora de asuntos de acoso sexual de ONU Mujeres, Purna Sen, consideró que la condena fue demasiado leve y que “subestima la gravedad de la violación y mina las obligaciones de proteger los derechos de las mujeres” (Larrañeta, 2018) (Sentencia n.º 000038/2018 [Caso “LaManada”], 2018) (ONU España, 2018).

8 A la fecha, existen vagones de metro “rosados” o destinados al uso exclusivo de mujeres y niños en funcionamiento por lo menos en Ciudad de México (México), Río de Janeiro (Brasil), Bangkok (Tailandia), Tokio (Japón), Kuala Lumpur y Klang (Malasia), Nueva Delhi, Bombay y Calcuta (India) y El Cairo (Egipto), Taiwán, Indonesia, Israel y Emiratos Árabes (Sanghani, 2015; Graham-Harrison, 2015).

Según Zúñiga (2014), el espacio público significa para las mujeres un paradójico sentimiento de visibilidad e invisibilidad, en la medida en que son percibidas como cuerpos, siendo estos objetos de deseo o ultraje y, al mismo tiempo, invisibles como sujetos de derechos (Zúñiga, 2014). La esfera pública, por tanto, lejos de ser un espacio de igualdad, se convierte en un espacio de incómoda visibilidad que aparece como sinónimo de amenaza, angustia y preocupación por su seguridad. No es por otro motivo que, como pondera la autora, aun se sigue educando a las niñas y jóvenes a lidiar con el espacio público sobre la base del “temor del mundo que habita fuera de la casa” (Zúñiga, 2014: 80).

A pesar de los avances que reconocidamente se produjeron a partir de las luchas feministas, la mujer aún encuentra en la calle un espacio público por excelencia por el cual transita pero que no le pertenece. Todavía las mujeres se encuentran en un espacio ajeno, perteneciente a los varones que “al estar en la calle como lugar propio, pueden contemplar, escudriñar, atracar, abordar o expropiar” (Zúñiga, 2014: 84). De hecho, según Delgado (2007), citado por Zúñiga (2014), el imaginario colectivo del espacio público destina significados muy distintos para los sexos, de forma que la “mujer de la calle no es la versión en femenino del hombre de la calle, sino más bien su inversión, su negatividad” (Delgado, 2007: 225).

En este contexto, la violencia contra la mujer no se puede identificar como una situación natural, particular o siquiera coyuntural, sino como un asunto histórico, político, social, estructural y de derechos, el cual se sostiene en el tiempo en virtud de relaciones asimétricas entre los sexos. Efectivamente, se trata de una violencia que denuncia la misoginia que se vive en la cotidianidad, una violencia a la cual están sujetas todas las mujeres por el simple hecho de serlo. El miedo al acoso y a la violación estrictamente por existir en este mundo con un cuerpo femenino, sencillamente no es parte de la vida y de los temores que afectan a los varones. Así, es innegable la violación sistemática a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito público, conformada por el conjunto de conductas misóginas, incluso por parte del propio Estado (violencia institucional), que conlleva muchas veces a la muerte de las mujeres y a la impunidad del agresor (Estrada, 2012).

En efecto, a pesar de que el progresivo reconocimiento de los derechos de las mujeres en el Derecho Internacional comenzó en la década de 1970, fue a partir de la década de 1990 cuando se pudo visibilizar la violencia contra las mujeres en el espacio público, a la par de la violencia que se ejercía en el ámbito privado, develando su igual carácter sistémico y estructural (Estrada, 2012). Así lo manifiesta la Relatoría Especial sobre la Violencia contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 1999:

La preponderancia de la ideología familística dentro y fuera de las paredes del hogar arraiga a las mujeres en roles de cónyuges y madres e impide su acceso a roles no tradicionales. Esta ideología expone a las mujeres a la violencia tanto dentro como fuera del hogar, reafirmando su status de dependiente en particular entre mujeres pobres y trabajadoras, y exponiendo a aquellas que no encajan o adscriben a los roles tradicionales a crímenes de odio basados en el género. Esta estigmatización nutre y legitima la violencia contra las mujeres (ONU, 1999: 8).

En tal sentido, el feminicidio no íntimo no es un hecho aislado, ya que se desarrolla por medio de un *continuum de violencia*, naturalizada en el convivio social y en el ambiente laboral, familiar, escolar, en los medios de comunicación y en los medios públicos de transportes e instituciones públicas. Estando presente en todos los espacios, la violencia contra las mujeres se normaliza y naturaliza forjándose como parte del cotidiano, algo aceptable e inevitable (ONU, 2006).

Históricamente, el concepto de femicidio nace cuando Diana Russell y Nicole Van de Ven (1976) realizan el informe titulado *Crimes Against Women*, presentado al Tribunal Internacional de los Crímenes contra la Mujer en 1976, documento en el que se identifica un sin número de formas de violencia contra la mujer en el mundo<sup>9</sup> (Russell & Vam de Ven, 1976). En ese sentido, de la misma manera en que se mata a una persona por su raza, nacionalidad, religión u orientación sexual, se asesina a una persona en razón del sexo, destacándose en las 204 páginas del documento una prevalencia de violencia ejercida sobre las mujeres que no pasa por el contexto de las relaciones íntimas.

Los *femicidios no íntimos* son el resultado de la violencia cometida en contra de las mujeres mediante actos motivados por misoginia, discriminación y odio, en los cuales, hombres poco conocidos o totalmente desconocidos de las víctimas realizan actos de extrema brutalidad sobre sus cuerpos, en un contexto de permisividad del Estado que, por acción u omisión, no cumple con su responsabilidad de garantizar la integridad, la vida y la seguridad de las mujeres. Concretamente, la arbitrariedad e inequidad social se potencian con la impunidad del agresor por parte de la sociedad y del Estado, en torno a los delitos contra las mujeres, lo cual significa que la violencia está presente de formas diversas a lo largo de la vida de las mujeres antes del femicidio y que, aún después de perpetrado el mismo, continúa la violencia institucional y la impunidad. En otras palabras, la violencia institucional e impunidad justifican los femicidios por medio de los estereotipos de género profundamente arraigados en nuestra cultura.

Por este motivo, los femicidios no deben ser comprendidos como una explosión de violencia, sino como el extremo de un *continuum de violencia* hacia las mujeres que incluye diversas formas de humillación, desprecio, maltrato físico y emocional, hostigamiento, abuso sexual, incesto, abandono y aceptación de que las mujeres y niñas mueran como resultado de actitudes discriminatorias o de prácticas sociales violatorias a su integridad (Estrada, 2012). Asimismo, en el año 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) definió los femicidios reconociendo la violencia estructural en la cual se inserta, de la siguiente forma:

9 El informe de 1976 describe los siguientes tipos de violencia: maternidad forzada; la abstención a la maternidad compulsoria mediante la esterilización forzada o de la negación de derechos a las madres solteras; la persecución a mujeres no vírgenes o no casadas; delitos cometidos por los profesionales médicos, sea de forma general o en el parto; persecución a las lesbianas; delitos cometidos por las familias patriarcales; delitos económicos; la dupla opresión económica y de la familia; los delitos contra las mujeres migrantes, de diferentes etnias, o que pertenecen a religiones minoritarias; violencia sexual y violación; el maltrato; el encarcelamiento forzado en hospitales psiquiátricos; el matrimonio forzado; la castración; la tortura para fines políticos; el femicidio; la represión a las niñas divergentes; el maltrato a las mujeres en las prisiones; y, la objetificación sexual de las mujeres por medio de la prostitución y de la pornografía.

Los homicidios de mujeres por razones de género se dan como resultado de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural enraizado en las costumbres y mentalidades y que estas situaciones de violencia están fundadas en una cultura de violencia y discriminación basada en el género (Sentencia Caso González y Otras [Campo Algodonero] frente a Mexico, 2009: 40).

Por último, es fundamental evaluar como el rol de las mujeres, tradicionalmente destinadas a la esfera privada y llamado por Zúñiga la “bipolaridad de lo público y lo privado” (Zúñiga, 2014: 82), produce la exclusión de, por lo menos, tres formas de protección del Estado que se identifican a continuación:

1. La violencia ejercida sobre las mujeres es entendida como un problema particular y no público. La dicotomía entre las esferas pública y privada se ha utilizado de manera amplia para justificar la subordinación de las mujeres predominantemente a los hombre de la familia o pareja; y, de esta forma, excluir del escrutinio público los abusos en materia de derechos humanos cometidos en el ámbito privado (Gomez, 2003);
2. Cuando algunas mujeres rompen el estereotipo “del hogar” y migran al ámbito público, se exponen al escrutinio, al acoso y a la violencia, con su consecuente objetificación y riesgo cotidiano a ser víctimas de violencia (Zúñiga, 2014); y,
3. La situación de “estar” en el espacio público para las mujeres aún es sinónimo de transgresión, la violencia sufrida fuera del hogar es comprendida como su responsabilidad personal y no como un problema del agresor, de naturaleza social o atribuida a la falta de seguridad por parte de los poderes públicos. Consecuentemente, el hecho de que sea víctima de acoso e, incluso, de violación, desaparición, tortura y muerte, es culpa de la mujer, de la ropa que viste, del horario o del sitio en que se encontraba.

Sobre este particular, la Recomendación General n.º 19, de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), sobre la violencia contra las mujeres, reconoce que esta ocurre tanto en el ámbito público como en el privado, en tiempos de normalidad o durante períodos de conflicto armado, que puede perpetrarse tanto por autoridades públicas como por actores no estatales, y resaltando que, en todos los casos, el Estado tiene obligación de garantizar la seguridad de la mujer (ONU, 1992). De esta forma, el Estado es responsable por los actos que cometan privados si falla en ejercer la debida diligencia de prevenir, investigar, sancionar y compensar los actos de esta violencia.

### **3. Femicidio no íntimo y prueba criminal**

En este escenario, como ya se pudo percibir, tradicionalmente se divide los femicidios en dos grandes categorías: los llamados femicidios íntimos y los femicidios no íntimos. Esta distinción se da de acuerdo con la existencia o no de relaciones íntimas y de confianza actual o pasada entre la víctima y el victimario. El *femicidio íntimo*, según Monárrez (2005), puede ser clasificado como infantil o familiar, de



acuerdo si la víctima sea una niña o una mujer adulta. Estos femicidios son cometidos por un hombre de la familia en contra de una o varias mujeres que son parte de esta, lo que incluye parejas o exparejas, hijas, suegras o mujeres con otros grados de parentesco. En estos casos, incluso pueden existir víctimas del sexo masculino, en los llamados *femicidios por conexión*, cuando los hijos, novio, exnovio, compañero de trabajo o cualquier otro varón se encuentra en la escena del crimen (Monárrez, 2005, 2000).

En este particular, cabe destacar la legislación ecuatoriana por dos particularidades: 1) la existencia de relaciones entre víctima y victimario no son elemento constitutivo del tipo penal de femicidio (art.141); y 2) el Código Orgánico Integral Penal (COIP) expande en el artículo 142 la definición de la calidad de relación que debe existir para que se constituya el femicidio íntimo, a partir de una formulación ejemplificativa que concluye con una expresión genérica, en la cual, la circunstancia agravante especial del tipo es entendida en el momento en que “exista o haya existido entre el sujeto activo y la víctima relaciones familiares, conyugales, convivencia, intimidad, noviazgo, amistad, compañerismo, laborales, escolares o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad” (Asamblea del Ecuador, 2014).

De otra parte, en oposición a la categoría anterior, los femicidios no íntimos son aquellos en que víctima y victimario no poseen un vínculo afectivo o de parentesco, y al igual que lo que ocurre en los femicidios íntimos, estos no son un fenómeno aislado. Igualmente, se distinguen algunas subdivisiones, tales como el femicidio sexual sistémico y femicidio por ocupaciones estigmatizadas. En estos casos, el hecho de que no exista una relación previa entre víctima y victimario no solo que no exime la posibilidad de que exista una relación de poder entre ellos, sino que, de la misma forma que ocurre con la violencia contra la mujer en el espacio público, la misoginia se evidencia.

En México, por ejemplo, el caso antes relatado al principio de este artículo es el de María Sagrario González, uno entre los 382 femicidios que ocurrieron en contra de mujeres y niñas en las mismas condiciones en Ciudad Juárez entre los años 1993 y 2004 y que Julia Monárrez nombró feminicidio sexual sistémico (Monárrez J. , 2009). Según Cameron y Fraser (1987), estos son delitos en los cuales la motivación deriva de impulsos sexuales sádicos que considera a la víctima un objeto sexual, de tortura y mutilaciones, para luego dejar sus cuerpos depositados, a veces en serie o aisladamente, en lugares baldíos (Cameron & Fraser, 1987).

Se trata de una criminalidad específica, organizada y sistemática que se expandió en el tiempo, toda vez que, entre sus más grandes incentivos, está el alto nivel de impunidad ofrecido por el Estado mexicano. En este caso llama la atención el discurso misógino del propio Estado, exhibiendo una dura práctica de violencia institucional a la cual fueron sometidas las familias de las víctimas y la memoria de las jóvenes, al mismo tiempo en que refuerza la violencia estructural y genera el ambiente en el cual los victimarios se sienten seguros para actuar (Monárrez, 2009).



En Argentina, tal como ocurre en toda Iberoamérica, no se documentan los *femicidios por prostitución*, uno de los tipos más comunes de *femicidio por ocupaciones estigmatizadas*. Sin embargo, la Asociación de Mujeres Meretrices de la Argentina (Ammar), realiza la compilación de los datos y el seguimiento de los casos, a partir de noticias en periódicos, reportes policíacos y denuncias de las afiliadas o de sus familiares.

El *femicidio por ocupaciones estigmatizadas* es una tipología específica de femicidio no íntimo extremadamente invisibilizada, una vez que bailarinas, meseras y prostitutas desempeñan profesiones no convencionales, que son comprendidas como una violación explícita a los códigos de conducta de los roles tradicionales, por lo que atraviesan la frontera de los espacios “para varones” y se convierten al mismo tiempo en objeto de deseo y desprecio. La ambivalencia de los sentimientos que suscitan estas mujeres fue explicada por Cameron y Fraser como un mixto de placer, peligro, deseo y disgusto (Cameron & Fraser, 1987).

Monárrez (2000) define el *femicidio por ocupaciones estigmatizadas* como aquel en el cual la violencia contra la mujer expresa odio y objetificación, expresiones de la misoginia en su estado más puro. Por consiguiente, el matar a una mujer por el hecho de serlo tiene su versión más radical en el femicidio no íntimo, en el momento en que no existe contaminación con excusas culturales como supuestos sentimientos de carácter afectivo y aun así, el delito se manifiesta por medio de una fuerte carga emocional en contra de una persona que el victimario, en muchos casos, ni siquiera había visto antes. Así, cuando un hombre se encuentra con una mujer que no conoce, la lastima y la mata, los motivos obviamente no son personales, son de género (Monárrez, 2000).

No obstante, bajo la categoría de *femicidios no íntimos* se presentan otros casos como los narrados en la introducción de este artículo en Brasil y en Ecuador. En estos casos, Luana Barbosa (Prado & Sanematsu, 2017) y Vanesa Landínez (Zambrano, 2016), respectivamente, no se encajan en el estereotipo de las víctimas de las otras tipologías reconocidas (femicidio por ocupaciones estigmatizadas y femicidio sexual sistémico). En otras palabras, no existe abuso sexual o sistematicidad en el delito, ni la motivación del crimen se encuentra en la ocupación laboral de la víctima, lo que acarrea la falta de identificación de una categoría específica y obstaculiza el reconocimiento de la misoginia y, consecuentemente, del femicidio.

La motivación de estos femicidios reside en el reproche o desprecio por la postura, forma o estilo de vida de algunas mujeres que, además, tienen alguna otra vulnerabilidad, sea por pertenencia a una clase social baja, ser habitante de la periferia, o no contar con apoyo familiar. Estas mujeres son asesinadas por tener una vida libre o no convencional de alguna forma. En este artículo proponemos nombrar a estos crímenes de *femicidios por inadecuación cultural*. Estos *femicidios* se acercan mucho al contexto de los delitos de odio,<sup>10</sup> una vez que la violencia

10 Según Albán (2013), la violencia en el delito de odio no tiene como fin afectar solamente a la víctima directa, sino “(...) busca transmitir un mensaje de intolerancia a un segmento de la población o a toda ella, mensaje que se materializa en actos de violencia moral, psicológica y física contra aquel que pertenezca —o el delincuente suponga que pertenezca— a un determinado grupo de la sociedad. Se trata de una advertencia de mayor violencia futura para el resto de miembros de dicho grupo” (Albán, 2013).

ejercida sobre la víctima lleva un mensaje “disciplinario”, no únicamente a su persona, sino que se dirige al colectivo femenino como forma de intimidación y amenaza por su estilo de vida en su tránsito por el espacio público.

Los cuerpos de las víctimas son marcados por una violencia que puede acercarse a la tortura, tal como pasa en los femicidios sexuales sistémicos, o aparentarse con una especie de ejecución “limpia”. No obstante, en todos los casos la violencia utilizada es visiblemente desproporcionada a la “amenaza” representada por la víctima, a la necesidad de contención de esta o a la supuesta defensa del victimario o de terceros. Esta violencia desproporcional, en ocasiones, aparentemente gratuita es la externalización de la relación de poder que se manifiesta en el exceso de violencia que presenta el cuerpo (*overkill*) y se visibiliza a partir de la inexistencia o insignificancia de motivos de la agresión.

Esta relación desigual y jerarquizada que, naturalizada, promueve que el agresor crea no existir ningún inconveniente en someter, dominar y disciplinar a la mujer que transgrede su rol tradicional. En este contexto, el femicidio es motivado no por una presunta relación de “pasionalidad”, sino, por desprecio. En efecto, el Código Penal brasileño (art. 121, § 2º, II),<sup>11</sup> prevé el femicidio por “menosprecio o discriminación”, que en ambos casos constituye expresión de sumisión y objetivación de la mujer.

Específicamente, este sería un caso clásico de violencia expresiva,<sup>12</sup> es decir, violencia que aparece como forma de externalización de sentimientos como rabia o frustración (entre otros), y que es característica común de los femicidios practicados en el contexto de las relaciones de confianza, y a los practicados, a veces, en contra de mujeres absolutamente desconocidas. Consecuentemente, tal como lo identifica ONU Mujeres, la violencia por razones de género es motivada “por considerar que su conducta o su planteamiento vital se aparta de los roles establecidos como adecuados o normales por la cultura” (Mujeres/OACNUDH, 2013: 71).

De lo anterior, se puede afirmar que este tipo de violencia es concretamente la manifestación del dolo específico que distingue el delito de femicidio del delito de homicidio, es decir, misoginia. En el COIP, la misoginia se encuentra en la

11 Art. 121. § 2º Se o homicídio é cometido: (...) VI – contra a mulher por razões da condição de sexo feminino: Pena - reclusão, de doze a trinta anos. § 2º-A Considera-se que há “razões de condição de sexo feminino” quando o crime envolve: I - violência doméstica e familiar; II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

12 Según Anderson (2001), en lo que toca a los tipos de violencia, se puede entender que en estos casos la agresión es un instrumento para que el autor logre alguna ventaja, en cuanto que en la violencia de género el fin de la conducta es la violencia en sí misma. Así, según la tipología de las especies de agresión, existen dos variedades básicas: la agresión expresiva y la agresión instrumental. Existen tres puntos diferenciales centrales entre estas: el objeto del comportamiento, la presencia de rabia y la planificación que involucra. La agresión expresiva es un tipo de reacción o respuesta a situaciones que producen rabia o frustración y es también conocida como afectiva, impulsiva o agresión reactiva. En este contexto, la agresión tiene como objetivo provocar el sufrimiento de la víctima y difícilmente el victimario presenta antecedentes criminales (Anderson, 2001; Salfati, 2000). A su turno, la agresión instrumental, además de premeditada, no es un fin sino un medio para que el agresor alcance su objetivo: la posesión de un bien, por ejemplo. La agresión es utilizada entonces para hacer viable el fin (Anderson, 2001; Salfati, 2000). El sujeto activo presenta generalmente antecedentes criminales y se presenta una agresión mucho más proactiva que reactiva.

disposición “como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia”, por lo que se la puede definir de la siguiente forma:

La misoginia está presente cuando se piensa y se actúa como si fuese natural que se dañe, se margine, se maltrate y se promuevan acciones hostiles, agresivas y machistas hacia las mujeres. La misoginia es política porque solo por ser mujer la persona es discriminada, interiorizada, denigrada, abusada, marginada, sometida, confiscada, excluida y está expuesta al daño. En síntesis, la misoginia es un recurso consensual de poder que oprime a las mujeres antes de actuar o manifestarse, aún antes de existir, solo por su condición de género (Lagarde, 2012: 23).

En lo que toca a la prueba de la misoginia en el femicidio no íntimo, lo que se busca en la investigación criminal es comprobar si, en el caso, se encuentran presentes signos de sumisión y dominio en la relación entre sujeto activo y víctima, caracteres misóginos que revelan el dolo específico de matar a una mujer por su condición de género. De otra parte, el peritaje de estudio de contexto de género, por su naturaleza socio jurídica, consiste en realizar un análisis jurídico penal de los hechos, buscando identificar la presencia de los elementos constitutivos del tipo penal de femicidio no íntimo (COIP, art. 141), por medio del estudio transdisciplinario de los elementos probatorios presentes en el expediente de la causa.

En primer lugar, para el análisis de la conducta típica y del bien jurídico tutelado, que debe ser realizado sobre la base de los estándares internacionales para la violencia contra la mujer, se puede considerar que el bien jurídico protegido es el descrito en la sección primera del capítulo 2 del libro 1 del COIP: la inviolabilidad de la vida. Sin embargo, es posible ampliar esta comprensión si se interpreta sistemáticamente el dispositivo legal, como apunta la Fiscalía General del Estado (FGE):

En una comprensión mucho más amplia de la denominación que hace la norma penal a la sección donde se encuentra tipificado el femicidio, en concordancia con el Artículo 66, numeral 3, literal b de la Constitución de la República y el Artículo 3 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belén do Pará podemos decir que este tipo penal extiende su ámbito de protección al derecho de las mujeres a la integridad personal y a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado (FGE, 2016: 25).

Una vez que el verbo rector del tipo indica que la conducta típica consiste en “dar muerte”, lo primero que se debe evidenciar es la materialidad del delito, es decir, mediante que documentos obrantes en el proceso se puede probar la existencia del mismo. Posteriormente, se debe examinar la causa de la muerte y las lesiones existentes, para verificar la presencia o no de los signos e indicios de femicidio, de acuerdo con el Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (el Protocolo) (Mujeres/OACNUDH, 2013) adoptado por la FGE del Ecuador en el año 2016. Desde la mirada médico-forense se busca, mediante la autopsia médico legal, la autopsia psicológica y la escena del delito, comprobar las razones de género que motivaron el crimen:

[...] encontrar los elementos asociados a la motivación criminal que hace que los agresores ataquen a las mujeres por considerar que su conducta o su planteamiento vital se aparta de los roles establecidos como “adecuados o normales” por la cultura; identificar como esta percepción se traduce en una serie de elementos criminales en el componente cognitivo, como las decisiones que se adoptan a la hora de planificar y ejecutar el femicidio, y en el componente emocional, como el odio, la ira, etc., de la conducta de los agresores (Mujeres/OACNUDH, 2013: 71).

En otras palabras, los signos de la violencia de género están asociados a las ideas y emociones vividas por el autor del delito (rabia, ira, odio, venganza, desprecio, castigo, humillación, entre otros), influenciando la actuación individual a partir de un contexto cultural y social que legitima la violencia. Estos están íntimamente ligados al uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, y pueden manifestarse, de acuerdo con el mencionado Protocolo (2013), de las siguientes formas: a) utilización de violencia excesiva (*overkill*); b) ausencia de heridas de defensa en la víctima; c) combinación de varios instrumentos o de más de un instrumento para matar; d) presencia de la mayoría de las heridas alrededor de las zonas vitales; e) presencia de distintos tipos de lesiones de diferentes épocas; y, f) uso de instrumento doméstico de fácil acceso y utilización de las manos.

A continuación, se debe analizar los sujetos del delito, comprobando la autoría y realizando el estudio del sujeto activo, la víctima y las relaciones de poder entre ellos. Como ya se evidenció en este artículo, la existencia de una relación asimétrica entre víctima y victimario, característica de la misoginia, se manifiesta por medio del uso de la fuerza física y de la violencia psicológica como instrumentos de sometimiento, con el fin de intimidar psicológicamente o anular física, intelectual y moralmente la víctima (Duque, 1993). Estas relaciones de poder son el elemento esencial de la misoginia, factor distintivo del femicidio en relación con los demás delitos contra la vida.

En este contexto, se puede afirmar que la relación de poder posee como características la naturalización, la interiorización de la violencia, el sometimiento y la dominación de la víctima. En lo que toca al autor, para comprobar la presencia de dichos factores se debe utilizar, además de los parámetros expuestos en el Protocolo: el peritaje psicológico o psiquiátrico, que valora las características como rasgos de personalidad y circunstancias de la vida que potencializan el riesgo; el peritaje social, complementado por el estudio de contexto social, una vez que las circunstancias y contextos personales y sociales son los factores impulsadores de la violencia de género. De igual forma, es primordial investigar los “antecedentes de sociabilidad” del autor constatar la naturalización de la violencia de género, una vez que pueden existir casos de agresión anteriores no notificados a las autoridades, ya que las encuestas victímales indican una cifra negra considerable en casos de violencia de género<sup>13</sup>(Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2014).

13 Según el Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, realizada por el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2014), el 58,8% de las

En el estudio de la víctima, la autopsia psicológica y el peritaje social pueden comprobar la presencia de naturalización e interiorización de la violencia y de factores de riesgo (condiciones victimológicas o de vulnerabilidad) como haber sido víctima o presenciada violencia de género en la niñez, por ejemplo; además de indicios de *Síndrome de indefensión aprendida*.<sup>14</sup>

En lo que toca a la sumisión y dominación de la víctima, estas están directamente relacionadas con los tipos de violencia que aparecen antes, durante y después de la ejecución del delito, manifestándose de muchas formas en el cuerpo de la víctima y en la escena del crimen. Estas pueden combinarse de diferentes maneras, a depender de las particularidades de cada caso; y, en general, son: violencia física, sexual, psicológica, económica, patrimonial y simbólica. Considerando que este artículo no constituye el espacio analizar detenidamente todos los tipos de violencia, solo se hará referencia a dos de ellos, íntimamente asociados a la violencia expresiva típica de los delitos de femicidio y, normalmente, marginados en las investigaciones de femicidio: la violencia psicológica y la violencia simbólica.

Respecto a la violencia verbal y psicológica, esta tiene como objetivo humillar a la mujer, burlarse de su aspecto físico, ofenderla, hacer que dude de sí misma, que crea que está provocando al agresor, invadir su espacio personal con variados pretextos, amenazarla, prohibirle ver a ciertas amistades o a su familia. Esta manifestación de violencia que, normalmente precede el femicidio, no debe ser entendida como un hecho aislado, sino que debe ser analizado parte integrante del *iter criminis* aun cuando se presente con anterioridad al hecho, por cuanto busca facilitar su consecución al desvalorizar, intimidar, controlar y someter el comportamiento de la víctima, mermando su capacidad de reacción. En efecto, en algunos de los casos de femicidio en los cuales tuve la oportunidad de actuar como perito extraordinario, las lesiones indicaban que las víctimas fueron atacadas de frente (sin el elemento sorpresa) y, a pesar de la violencia abrumadora que les ocasionó la muerte, no existieron lesiones de defensa, lo que demuestra que la mujer estuvo sometida psicológicamente al punto de suprimir el instinto natural de autopreservación y no protegerse de las agresiones.

Esta violencia también se constituye como violencia simbólica a la víctima, forma de expresión de la misoginia, una vez que establece la supremacía de lo masculino sobre lo femenino, mediante una evolución de las agresiones característica de un *continuum de violencia* ejercido en el espacio público que puede culminar con la muerte. La violencia simbólica previa al delito también puede incluir mensajes, imposiciones culturales, políticas, geográficas, culturales o religiosas.

---

niñas y adolescentes que sufrieron abuso sexual avisó sobre lo ocurrido, mientras que de todos los casos de abuso sexual sufridos por mujeres y niñas, solo el 15% fue denunciado (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2014, pp. 92-96).

14 Síntomas, según Seligman (1983) y Villarejo (2005): depresión ante autopercepción de impotencia en la situación; percepción de falta de control sobre las situaciones externas; respuestas de inseguridad, pasividad y desesperanza; indefensión aprendida relacionada con disminución de la autoestima; sentimientos de desamparo e impotencia; estrés intenso; e, incapacidad de la víctima para controlar el comportamiento del agresor (Villarejo, 2005; Seligman, 1983).

Asimismo, esta violencia puede ser ejercida durante y hasta después del crimen, mediante signos de agresión en el lugar en el cual se practica el femicidio, de símbolos o insultos dejados en el lugar del crimen o en el cuerpo de la víctima, de la erotización del cuerpo sin vida, su depósito en lugares baldíos o en la basura, heridas producidas en los órganos sexuales o en el rostro, posición de sumisión en la cual se encuentra el cuerpo o en la cual se sabe por las pruebas que fue realizado el crimen.

Es necesario señalar que, en muchos contextos, el uso de la violencia sexual tiene como fin ejercer violencia simbólica en contra de la víctima, de su familia y de la comunidad, como puede ocurrir en casos de conflictos armados,<sup>15</sup> pero también en tiempos de “paz”, tal es el caso de la violencia sexual en contra de las refugiadas, retornadas y desplazadas internas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [Acnur], 2003) o como forma de violencia para provocar la “deshonra” de la familia.<sup>16</sup> En lo que toca a los femicidios, la presencia de violencia sexual real, simulada o simbólica, tiene especial valor probatorio, una vez que el Protocolo afirma que “toda muerte de una mujer en el que se evidencie un componente sexual directo o simbólico debe considerarse un femicidio” (Mujeres/OACNUDH, 2013: 80).

En consecuencia, es posible afirmar que el análisis conjunto de los elementos probatorios descritos es suficiente para identificar la presencia o no de misoginia. Más allá de la existencia de otras pruebas, como la testimonial (obviamente bienvenida), otras pruebas no son indispensables para la construcción y prueba de la teoría del caso de femicidio no íntimo.

#### 4. Conclusiones

La violencia contra la mujer en el espacio público es un problema estructural y lamentablemente cotidiano que condiciona el comportamiento de las mujeres, niñas y jóvenes por medio del miedo. No se trata de un problema personal o coyuntural, sino que constituye una relación de poder ejercida por el colectivo masculino sobre el colectivo femenino, la cual permite que las mujeres sean vistas como inferiores, siendo identificadas, entre otros, como objeto de control, deseo y uso sexual. Asimismo, la naturalización de las relaciones asimétricas entre los sexos restringe el acceso de las mujeres a la educación, trabajo, recursos y, sobre todo, a una vida libre de violencia, vulnerando sus derechos humanos.

15 Según la Organización de las Naciones Unidas, “Las violaciones cometidas durante la guerra suele tener la intención de aterrorizar a la población, causar rupturas en las familias, destruir a las comunidades y, en algunos casos, cambiar la composición étnica de la siguiente generación. A veces se utiliza también para infectar deliberadamente a las mujeres por VIH o causar la infertilidad entre las mujeres de la comunidad que se pretende destruir. En Rwanda, entre 100 000 y 250 000 mujeres fueron violadas durante los tres meses de genocidio en 1994” (ONU, 2012, p. 1).

16 Goikoetxea reflexiona que “cuando la integridad de la familia y la comunidad están ligadas a la ‘virtud’ de las mujeres, la violación sexual puede ser una táctica deliberada de desestabilización de familias y las comunidades. Dado que en muchos contextos se considera que una mujer que ha sido violada es causa de deshonra para su familia o su comunidad, las víctimas pueden ser abandonadas o incluso asesinadas para preservar la reputación de la familia, lo que se conoce como ‘asesinatos por motivos de honor’” (Goikoetxea, 2010: 117).

Esta violencia misógina en el espacio público tiene implicación directa en los *femicidios no íntimos* y se puede evidenciar mediante la prueba criminal. Tanto en los *femicidios sexuales sistémicos*, como en los *femicidios por ocupaciones estigmatizadas* y en los *femicidios por inadecuación cultural*, no existe relación íntima entre víctima y victimario, y, a pesar de ello, el delito se caracteriza por una desproporcional violencia en contra de la víctima, precisamente por su condición de mujer. La exclusión de motivos personales en el *femicidio no íntimo* pone en evidencia que el principal motivo para su comisión es la misoginia, expresada en la relación ambivalente de deseo y desprecio que despiertan sobre todo las mujeres que transgreden su rol tradicional. Así, estas mujeres son objeto de discriminación y menosprecio, una clara manifestación de desigualdad, jerarquización y objetificación, es decir, víctimas de una relación de poder.

En estos casos, la misoginia se revela en las pruebas mediante signos de naturalización, interiorización, dominio y sumisión de la víctima. Estos se expresan en el conjunto probatorio a partir de los peritajes realizados sobre la víctima, el victimario, la relación de poder, la escena del crimen, los tipos de violencia utilizados (simbólica, psicológica, patrimonial, sexual, física), el significado de dicha violencia para el sujeto (instrumental o expresiva) y el contexto socio cultural en el cual estos se insertan.

Por consiguiente, se puede afirmar que el *femicidio no íntimo* es la versión más radical de la violencia contra la mujer. En efecto, el espacio público debería ser, por definición, un lugar de igualdad y protección de derechos, sin embargo, la flagrante vulneración de los derechos de las mujeres, en este espacio, pone en jaque la responsabilidad del Estado. Esa responsabilidad por la seguridad pública, reconocida internacionalmente, no puede desplazarse cobardemente hacia las víctimas, en una manifestación más de misoginia, que violenta una y otra vez a las víctimas y a sus familias. La visibilización del *femicidio no íntimo* es un paso imprescindible para el reconocimiento de un grave problema social a resolver. El Estado y la sociedad tienen una gran deuda con tantas vidas que ya se perdieron, y deben asumir un compromiso concreto con las niñas y jóvenes hacia una vida libre de miedo y violencia.

## 5. Referencias bibliográficas

- Abad, I. (17/5/2014). Justicia para Vanessa Landinez, una "inspiración cotidiana que te mueve el piso". *Pikara Magazine*. Recuperado de <http://www.pikaramagazine.com/2014/05/justicia-para-vanessa-landinez-una-inspiracion-cotidiana-que-te-mueve-el-piso/>
- Agencia Efe (2/5/2018). ONU cree que sentencia de La Manada subestima la "gravedad de la violación". Recuperado de <https://www.efes.com/efe/usa/politica/onu-crea-que-sentencia-de-la-manada-subestima-gravedad-violacion/50000105-3603291>
- Albán, J. P. (16/11/2013). *Delito de odio, delito contra los derechos humanos*. Recuperado de <https://prohomine.wordpress.com/2013/11/16/delito-de-odio-delito-contra-los-derechos-humanos/>



- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [Acnur] (2003). *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía para la prevención y respuesta*. Washington: UNHCR/Acnur.
- Amorós, C. (1990). Violencia contra a mujer y pactos patriarcales. En V. y. Maquieira, *Violencia y sociedad patriarcal* (pp. 1-15). Madrid: Pablo Iglesias.
- Anangoró, G. (23/4/2018). Cinco años y aún no hay justicia para Vanessa. GK. Recuperado de <https://gk.city/2018/04/23/asesinato-vanessa-landinez/>
- Anderson, B. (2001). Is it time to pull on the hostile versus instrumental agresion dichotomy? *Psychological Review* 108, 273-279.
- Asamblea del Ecuador (10/2/2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Registro Oficial Suplemento n.º 180.
- Asociación Mujeres Meretrices de la Argentina en Acción por Nuestros Derechos. [Ammar] (25/11/2015). AMMAR. “El estigma mata”. Informe sobre Femicidios de Trabajadoras Sexuales en Argentina. Recuperado de <http://www.ammarg.org.ar/INFORME-SOBRE-FEMICIDIOS-DE.html>.
- Bloom, B. (2004). Women offenders and gendered effects of public policy. *Review of Policy Research*, 21, 31-48.
- Bourdieu, P. (2000). *La dominación Masculina*. Barcelona: Anagrama.
- Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. (1/2/2007). Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.
- Cameron, D., & Fraser, E. (1987). *The Lust to Kill*. New York: New York Press.
- Campbell, J. (2007). Intimate partner homicide: Review and implications of research and policy. *Trauma, violence and Abuse* 8, 246-269.
- Caso Velásquez Rodríguez frente a Honduras. Sentencia de 29/6/1988. Serie C n.º 4. (Corte IDH 29/6/1988).
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2014). *La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador: análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*. Quito: Consejo Nacional para la Igualdad de Género /Aecid.
- Constitución de la República del Ecuador (20/10/2008). Quito: Asamblea Nacional.
- Dawson, M. (1998). Differences in the characteristics of intimate femicides:the role of relationships status. *Homicide Studies*, 378-399.
- Delgado, M. (2007). *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*. Barcelona: Anagrama.
- Duque, I. y. (1993). Violence against women: definitions and strategies. En S. Larraín, *Violencia Puertas Adentro: la mujer golpeada* (pp. 15-34). Chile: Universitaria.
- Estrada, M. (2012). Peritaje en materia de sociología sobre el contexto socio-cultural de la violencia contra las mujeres. En J. P. Cuautitlán, *Expediente: 187/2012*. Cuautitlán, México.
- Fiscalía General del Estado [FGE] (2016). *Femicidio - Análisis penológico*. Quito: Fiscalía General del Estado.



- Frye, V. & Wilt, S. (2005). Femicide in New York: 1990 to 1999. *Homicide Studies* 204-228.
- Garcés, C. (2007). *Femicidio o el riesgo mortal de ser mujer: estudio exploratorio en el Distrito Metropolitano de Quito*. Quito: Distrito Metropolitano de Quito.
- Goikoetxea, M. (2010). Dolor, sufrimiento y muertes desde la mujer. En J. De la Torre, *Mujer, mujeres y bioética: dilemas éticos desde la medicina actual* (pp. 93-125). Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Gomez Isa, F. (2003). The optional protocol for the convention on the elimination of all forms of discrimination against women: Strengthening the protection mechanism. *Arizona Journal of International and Comparative Law*, vol. 20, n.º 2, 291-321.
- Graham-Harrison, E. (26/8/2015). *Women-only carriages around the world: do they work?* Recuperado de <https://www.theguardian.com/world/2015/aug/26/women-only-train-carriages-around-the-world-jeremy-corbyn>
- Kelly, L. (2008). *Surviving sexual violence*. Inglaterra: Polity Press.
- La Hora (7/10/2017). Se reabre el caso por el homicidio de Vanessa Landínez. *La Hora*. Recuperado de <https://lahora.com.ec/tungurahua/noticia/1102105301/se-reabre-el-caso-por-el-homicidio-de-vanessa-landinez>
- La Nación (30/6/2016). El crimen de Araceli Ramos: condenaron a prisión perpetua al ex prefecto Walter Vinader. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/1914114-el-crimen-de-araceli-ramos-condenaron-a-prision-perpetua-al-ex-prefecto-walter-vinader>.
- Lagarde, M. (2012). *El feminismo en mi vida*. Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal.
- Larrañeta, A. (26/4/2018). Sentencia de La Manada: miles de personas protestan en ciudades de España y Europa. *20 minutos*. Recuperado de <https://www.20minutos.es/noticia/3324052/0/sentencia-la-manada-directo/>
- Martínez, C., Gutiérrez, Z., & Manuel, T. (2015). *Mujer y crimen pasional: abordaje del fenómeno del crimen pasional desde una revisión documental*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Millet, K. (2010). *Política sexual*. Valencia: Ediciones Catedra.
- Minuto Uno (16//2013). Esta es la imagen de la otra presunta víctima de Vinader. *Minuto Uno*. Recuperado de <https://www.minutouno.com/notas/302161-esta-es-la-imagen-la-otra-presunta-victima-vinader#fotogaleria-id-410297>.
- Monárrez, J. (2000). La Cultura del femicidio en Ciudad Juárez. *Frontera Norte*, 87-117.
- \_\_\_\_\_. (2005). Femicidio sexual serial en Ciudad Juárez: 1993-2001. *Derechos Humanos. Órgano de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, 41-56.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Trama de una injusticia. Femicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*. Ciudad de México: El Colegio de la Frontera Norte y Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Violencia contra las mujeres e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mouzos, J. (2001). Femicide in Australia: Findings from national homicide monitoring program. *D. R. Harmes, Femicide in global perspective*, 166-175.
- Muggah, R., & Aguirre, K. (abril de 2018). *Citizen Security in Latin America: Facts and Figures*. Recuperado de Igarapé Institute.

- Mujeres/OACNUDH, O. (2013). *Protocolo Latinoamericano de Investigación de muertes violentas de mujeres por razones de género*. Washington: ONU Mujeres/OACNUDH.
- National Center for Injury Prevention and Control Centers for Disease Control and Prevention (2017). *The National Intimate Partner and Sexual Violence Survey*. Atlanta, CDC.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] (2013). *Estudio Mundial sobre el Homicidio*. Viena: United Nations Publication.
- Organización de Estados Americanos [OEA] (1994). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belem do Pará)*. Washington D. C.: OEA.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1992). *Recomendación General n.º 19*. Washington D. C.: ONU/Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- \_\_\_\_ (1999). *La violencia contra la mujer*. Washington D. C.: ONU/Relatoría Especial sobre la Violencia contra la Mujer.
- \_\_\_\_ (2006). *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*. Washington D. C.: ONU/Informe del Secretario General.
- \_\_\_\_ (marzo de 2012). *Programa de Información sobre el Genocidio de Rwanda y las Naciones Unidas*. Recuperado de <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/pdf/bg-sexualviolence.pdf>.
- ONU Mujeres (2013). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de la muertes violentas de mujeres por razones de Género*. Washington D. C.: ONU Mujeres/OACNUDH.
- Organización Mundial de la Salud [OMS] y Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2003). *Informe Mundial sobre violencia y salud*. Washington D. C.: OPS, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de Salud.
- Prado, D., & Sanematsu, M. (2017). *Feminicidio. Invisibilidad Mata*. Sao Paulo: Instituto Patricia Galvao.
- Richardson, D. (2007). Spcial context of human aggression: Are we paying too much attention to gender? *Aggression and Violent Behavior*, 12, 417-426.
- Roberts, A. (2007). Recidivism among four tipos of homicide offenders: An exploratory analysis of 336 homicide offenders in New Jersey. *Aggression and Violent Behavior*, 12, 493-507.
- Roberts, D. (2009). Intimate partner homicide: Relationships to alcohol and firearms. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 67-88.
- Rosende, L. (3/6/2016). Ni una más como ellas: las víctimas de femicidios en la región. *El Argentino*. Recuperado de <https://www.elargentinozn.com.ar/2016/06/03/ni-una-mas-como-ellas-las-victimas-de-femicidios-en-la-region/>.
- Russell, D., & Vam de Ven, N. (1976). *International Tribunal on Crimes Against. Brussels: Les Femmes*.
- Sagot, M. (1995). Socialización de género, violencia y femicidio. *Revista Reflexiones*, n.º 41, 17-26.
- Salfati, C. (2000). The nature expresivines and instrumentality in homicide: Implicatione for offender profiling. *Homicide Stidies* 4, 265-293.

- Sanghani, R. (26/8/2015). *These countries tried women-only transport. Here's what happened*. Recuperado de Telegraph: <https://www.telegraph.co.uk/women/womens-life/11824962/Women-only-trains-and-transport-How-they-work-around-the-world.html>
- Seligman, M. (1983). *Indefensión*. Barcelona: Debate.
- Sentencia Caso González y Otras (Campo Algodonero) frente a México (Corte Interamericana de Derechos Humanos 16/11/2009).
- Sentencia n.º 000038/2018 (Caso “LaManada”), 0001670/2016-00 (Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Navarra 20/3/2018).
- Swatt, M. (2006). Exploring the difference between male and female intimate partner homicides: Revisiting the concept of situated transactions. *Homicide Studies*, 279-292.
- Toro, G. (23/4/2018). ¿Quién es Vanessa Landínez Ortega? *La Periodica*. Recuperado de <https://laperiodica.net/article/quien-es-vanessa-landinez-ortega/>
- Villarejo, A. (2005). Agresión contra la mujer como factor de riesgo múltiple de depresión. *Psicología clínica, legal y forense*, 77-86.
- Zambrano, G. (febrero de 2016). Discursos sobre el femicidio en el Ecuador. Compresión a partir del análisis del Caso Landínez. *Tesis para obtener el título de Maestría en Ciencia Sociales*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Zúñiga, M. (2014). Las mujeres en los espacios públicos: entre la violencia y la búsqueda por la libertad. *Región y Sociedad*, n.º 4, 77-100.



# El derecho como instrumento de dominación del patriarcado en Ecuador

## *The right as an instrument of domination of patriarchy in Ecuador*

Alex Iván Valle Franco

Docente del Centro de Derechos y Justicia del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: alex.valle@iaen.edu.ec

Gianina Samantha Naranjo Rivadeneira

Estudiante de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: gianinanaranjo.u@gmail.com

Karen Viviana Garzón Obaco

Estudiante de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: karengk\_1296@hotmail.es

*Recibido: 22-julio-2018. Aceptado: 9-septiembre-2018.*

### Resumen

El presente artículo muestra un recorrido histórico, teórico y comparado del patriarcado, el uso del derecho como herramienta de fortalecimiento del mismo y la lucha de las mujeres en el campo sociojurídico para reivindicar su cuerpo como territorio político de decisiones autónomas y no dominadas. La presente investigación es descriptiva y hace uso exclusivo del enfoque cualitativo y del modo normativo jurídico y sociológico jurídico. Como conclusión principal se determina que, a pesar de las luchas sociales realizadas en favor de los derechos de las mujeres, el patriarcado no permite reivindicar plenamente a la mujer como sujeto pleno de derechos; en especial se verifica una limitación en el ejercicio de los derechos reproductivos y sexuales. El alcance del presente trabajo excluye el enfoque cuantitativo, dado que existe dificultad en el acceso a datos estadísticos confiables de una entidad de salud pública en Ecuador.

**Palabras claves:** patriarcado, dominación, cuerpo, territorio, discursos, aborto, derecho, valores, Ecuador.

## Abstract

This article its main purpose is to show a historical, theoretical and comparative journey of patriarchy, the use of law as a tool to strengthen it and the struggle of women in the socio-juridical field to reinvalidate their bodies as political territory of autonomous decisions and not dominated. The present investigation is descriptive and makes use of the qualitative approach and the legal dogmatic way. As a main conclusion, it is determined that despite the social struggles carried out in favor of women's rights, patriarchy does not allow the full reinvalidation of women as a full subject of rights, especially a limitation in the exercise of reproductive rights and sexual. The scope of this work excludes the quantitative approach given that there is difficulty in accessing reliable statistical data from a public health entity in Ecuador.

**Keywords:** Patriarchy; domination; body; territory; discourses; abortion; law; values; Ecuador.

## 1. Introducción

A lo largo de la historia, la humanidad ha desarrollado diversas formas de organización social, en las cuales se han identificado distintos tipos de autoridad, atribuidas a ciertos atributos personales como la sabiduría, la fuerza, la destreza, liderazgo, la capacidad de cuidado, entre otros. Es así como las organizaciones tribales y comunitarias estaban dirigidas por el más viejo o sabio, por el guerrero más fuerte o hábil en la caza, por el mejor recolector o por quien tenía capacidad de resolver problemas y de liderar dicha comunidad. De este modo, se identifican dos formas de organización que corresponden al género del líder, según sea mujer u hombre: estos son el matriarcado y el patriarcado. En el primer caso, la autoridad es ejercida por una mujer, mientras que en el segundo la autoridad es ejercida por un varón como jefe de familia, clan, tribu o comunidad; dicha segunda forma de organización social ha sido la más extendida a escala mundial. Este hecho ha provocado una situación desigual de poder entre hombres y mujeres, que se ha visto reflejada en los roles sociales existentes y modernamente en el ejercicio de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, entre otros.

Sobre este hecho existen abundantes estudios sociológicos, políticos, jurídicos, psicológicos que pretenden describir la situación de desigualdad, de jerarquización, de invisibilización y de dominación en las relaciones sociales entre hombres y mujeres. En ese sentido, es importante realizar una descripción histórico-teórica que aborde el debate sobre el rol de la ley como instrumento de dominación patriarcal, más aun si en la actualidad se pretenden hacer reformas que persiguen la regresión en materia de derechos reproductivos y sexuales. Esta afirmación tiene asidero en la criminalización del aborto en países que ya lo eliminaron de sus legislaciones, en la falta de política pública o en la existencia de una política pública construida desde el patriarcado, la cual inferioriza a la mujer y la coloca en un rol de incapacidad o de sometimiento a las directrices construidas desde legislaciones conservadoras.

Por ello, es necesario denunciar que esa regresión normativa opaca el reconocimiento de la mujer como sujeto pleno de derechos. Cabe, entonces, preguntarse si el reconocimiento constitucional de los derechos reproductivos y sexuales es material o se queda en el plano de la formalidad. Esta investigación hace relación al derecho y específicamente a la ley, como un instrumento de dominación del patriarcado, el cual surgió desde el denominado contrato social, el cual, en palabras de Pateman (1995), es denominado el “contrato sexual”. Para llegar al cometido citado, se utiliza como marco teórico la “crítica feminista”, desarrollada por autores como Cobo (2012), Pateman (1995), Porlán (2014), Posada (2012) y Gordon (1980), quienes mediante sus estudios muestran esa desigualdad de poder entre hombres y mujeres y la preeminencia de un patriarcado que no desaparece con la modernidad, que es más sutil pero igual de nocivo y excluyente.

A partir de lo anterior, el objetivo del presente artículo es mostrar un recorrido histórico, teórico y comparado del patriarcado, el uso del derecho como herramienta de fortalecimiento del mismo y la lucha de las mujeres en el campo sociojurídico para reivindicar su cuerpo como territorio político de decisiones autónomas y no dominadas. La metodología usada incluye un enfoque netamente cualitativo, un modo normativo jurídico y sociológico jurídico y técnicas de identificación documental normativa y de datos primarios y secundarios realizados por autores expertos en la materia. Es por ello que este artículo es de carácter netamente descriptivo. A pesar de ello, es crítico con el derecho y su uso como instrumento de dominación.

Finalmente, sobre la estructura del artículo, este contiene en la primera parte antecedentes remotos de la problemática patriarcal y sus nexos con el derecho. En una segunda parte, se analiza el conflicto sociojurídico en el momento en que el patriarcado se apropia del discurso político y axiológico sobre la decisión del cuerpo de las mujeres, en específico, sobre el tema del aborto en Ecuador y los efectos de esa dominación. Por último, se realizan algunas recomendaciones en materia de política pública para alentar la lucha en contra de la discriminación de la mujer mediante la dominación patriarcal.

## **2. El contrato social como antecedente del patriarcado**

El establecimiento, desarrollo y estructuración del sistema patriarcal a lo largo de la historia de la humanidad encuentra su legitimación formal en los siglos xvii y xviii, cuando se discutió la redacción de la teoría del contrato social por parte de los autores clásicos Jean Rousseau, Thomas Hobbes y John Locke. De acuerdo con la mencionada teoría, el contrato social era considerado un acuerdo entre seres humanos, libres e independientes, de generar una forma de asociación que permita el paso del estado de naturaleza —en el que regía el derecho del más fuerte— hacia uno en el cual, mediante la cesión de mínimas porciones de libertad a un ente superior, se podía gozar el resto con tranquilidad (Rousseau, 1998).

En virtud de esta idea, “convencionalmente se presenta a la teoría del contrato social como una historia sobre la libertad” (Pateman, 1995: 10), pero se omite

la consideración de que su verdadero efecto fue legitimar la existencia de una multiplicidad de Estados constituidos, cuya principal forma de organización era el patriarcado como modelo político de gobierno (Cobo, 2012) y legitimar el derecho, proveniente de las élites hegemónicas, como herramienta de homogenización, clasificación y control social.

Para entender el patriarcado y sus implicaciones se debe, en primera instancia, conocer su significado. Etimológicamente el término patriarcado proviene del latín *patriarcha* y este del griego *πατριάρχης*. Dichos términos provienen de dos palabras: *pater* o ‘padre’ (*πατήρ*) y *arché* o ‘gobierno’ y ‘dominio’ (*αρχή*). Por tanto, el patriarcado es un sistema socio-familiar o de gobierno del padre como máxima autoridad familiar y política (González, 2013). Es decir, es “la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y niños/as de la familia y la ampliación de ese dominio sobre las mujeres en la sociedad” (Lerner, 1986: 17). Es así, como “la sujeción de las mujeres al padre, al marido y a los varones en general ha impedido su constitución como sujetos políticos” (Fontenla, 2008: 3).

Bajo dicho esquema, tanto los miembros del núcleo familiar como los de una comunidad determinada dependen del *pater familias* para garantizar su vida económica, política y social (Fontenla, 2008). Este acto de dominación ha sido reforzado principalmente mediante la ley y la economía (*ibid.*), como lo fue en su momento el contrato social. Por tanto, la génesis del patriarcado se encuentra en la teoría del contrato social de Rousseau, dado que allí se procuró establecer la radical diferenciación de la esfera pública-política respecto de la privada-doméstica. En la primera, solo podía participar el hombre como único ciudadano, lo cual reducía a la mujer a la esfera privada-doméstica, debido a que pertenecía al “otro sexo”, generando de este modo, la denominada división sexual del trabajo (Pateman, 1995).

Esta idea surge debido a la consideración histórica de que las mujeres tienen una naturaleza diferente a la de los varones, que se justificaba en la “conceptualización de la ontología femenina como inferior a la masculina, enmascarándola con la ideología de la diferencia y de la complementariedad de los sexos” (Cobo, 2012 : 9). Razón por la cual, se encasilló a la mujer a un rol más cercano al estado de naturaleza y con el único propósito de engendrar vida.

Desde la producción de la mencionada clasificación, el hombre es el único habilitado para participar en el ámbito público-político. Este hecho se evidencia históricamente en las primeras constituciones, como la Constitución francesa de 1791, en las cuales la mujer no fue considerada ciudadana plena, o bien, el ejercicio de sus derechos estuvo subordinado a la autorización de su marido dada su condición de “incapaz relativa”. Fue así como se legitimó el poder del hombre sobre la mujer, encaminado a la satisfacción de sus intereses y necesidades. Es por esto que autoras como Pateman (1995) consideran que la historia del contrato social omite la historia del contrato sexual, en virtud del cual se impone a las mujeres un régimen de actuación reducido exclusivamente al ámbito doméstico, a fin de viabilizar cumplimiento de los objetivos del hombre.



Este hecho muestra, por una parte, el reconocimiento y garantía de los derechos de los ciudadanos/hombres; y, por otra, la exclusión de la mujer mediante la imposición de un sistema que les negó su existencia. Los privilegios fueron aplicados solo a aquellos que, en ejercicio de su libertad, tuvieron la potestad de celebrar el contrato, sometién dose de forma voluntaria al poder de un Estado que ellos mismos crearon, con el fin de continuar tan libres como antes. Este sometimiento, que se realiza por medio de la cesión de una parte de la libertad, implica que el Estado tiene la potestad de imponer legítimamente límites al ejercicio de los derechos mediante las instituciones, normas y principios, dictadas y aplicadas por autoridades competentes.

Respecto de la exclusión, esta se produce también desde el Estado y por la imposición de este régimen, a quienes nunca participaron del acuerdo. Pero, aun así, veían restringida su libertad natural sin obtener a cambio los beneficios que tal restricción implicaba para los contratantes. Por ende, la teoría del contrato:

En tanto sustento teórico de los regímenes políticos modernos presenta un signo paradójal: a la vez sostiene la idea de un acuerdo entre individuos libres e iguales como fundamento del orden político y genera un régimen de exclusión de las mujeres de la vida pública, asentando la premisa de que es la naturaleza quien ha dictado este destino (Di Tullio, 2012: 124).

En definitiva, el contrato social, que explica la existencia del poder y su ejercicio, constituye, a la vez, la libertad y la dominación, considerando que:

La libertad de los varones y la sujeción de las mujeres se crea a través del contrato original, y el carácter de la libertad civil no se puede entender sin la mitad despreciada de la historia, la cual revela como el derecho patriarcal de los hombres sobre las mujeres se establece a partir del contrato. La libertad civil no es universal. La libertad civil es un atributo masculino y depende del derecho patriarcal (Pateman, 1995: 11).

A partir de estas consideraciones, se configura al hombre como centro del sistema, se invisibiliza a la mujer y sus necesidades y se la categoriza como lo “otro”, “lo inesencial frente a lo esencial” (Beauvoir, 1949: 4), cohabitando en la sociedad pero sin ser considerada como miembro de la misma. Esta invisibilización se produce especialmente en la esfera de lo público, mientras que en lo político se le niega la participación formal o materialmente por medio de la restricción del voto y la imposibilidad de ocupar cargos públicos; en la educación, impidiendo el acceso al sistema educativo; en lo laboral y económico, coartando la libertad de trabajo y su derecho a una justa remuneración y limitando su esfera de actuación al cumplimiento de dos roles fundamentales como “la reproducción y los cuidados en el marco domestico- familiar” (Cobo, 2012: 8).

En este contexto histórico surge la invisibilización de la mujer en la esfera de lo público y su objetivización en lo privado, considerada solo como la herramienta biológicamente necesaria para la subsistencia de la especie. La “sociedad” relega a la mujer a la condición de madre y de ello deduce que solo sirve para tener hijos (Beauvoir, 1949: 8). En consecuencia, se entiende que la mujer no necesita de

reconocimiento igualitario de otros derechos, ya que si tiene un único rol establecido, ¿para qué necesita trabajar, votar, estudiar y participar en la vida política?

### 3. Reacciones al patriarcado como sistema de dominación

Es necesario mostrar las reacciones y los efectos de la práctica del patriarcado, dado que la imposición de un régimen limitado al ámbito privado-doméstico y a la deliberada exclusión de la mujer no pudo ni puede mantenerse naturalizado e inmutable. Respecto de las reacciones, estas implica la gestación de movimientos sociales encaminados a la búsqueda de la igualdad entre hombre y mujer, a la ruptura del sistema patriarcal y a la implantación de la idea de que la inferioridad de la mujer no era una cuestión natural sino una idea socialmente concebida y, por ende, susceptible de modificación. Así, surge el feminismo como una teoría crítica de la sociedad patriarcal, mediante la cual se “propugna un cambio en las relaciones sociales que conduzca a la liberación de la mujer —y también del varón— a través de eliminar las jerarquías y desigualdades entre los sexos” (Gamba, 2008: 2).

Esta reclamación “se remonta al siglo XVIII, cuando François Poullain de la Barre, en el año 1673, publicó su libro *De l'égalité des sexes*” (Cobo, 2012: 118). Sin embargo, la real lucha inicia a partir de la Revolución francesa en 1791, “ligada a la ideología igualitaria, racionalista del Iluminismo y a las nuevas condiciones de trabajo surgidas a partir de la Revolución Industrial” (Gamba, 2008: 2).

Desde este nuevo enfoque y desde los nuevos principios igualitarios se hace evidente la exclusión de la mujer de la conquista social de libertad, igualdad y fraternidad. En consecuencia, se hace justo obtener un reconocimiento igualitario de derechos civiles, políticos, laborales y educativos que garanticen la vida digna y permitan el desarrollo. En 1791, Olimpia de Geouges redactó la *Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana*, en esta misma línea, en 1792 Mary Wollstonecraft escribe la *Vindicación de los derechos de la mujer* (Cobo, 2012). Estos textos constituyeron la base de una ideología feminista que, lejos de estancarse, ha ido desarrollándose en el transcurso de los años, generando diversas corrientes pero que, en esencia, propugnan el reconocimiento igualitario de derechos civiles, políticos, económicos, laborales y sexuales.

Entre las primeras luchas sociales, para alcanzar este objetivo, se encuentran las encaminadas a obtener el reconocimiento del derecho al voto. La ola de las sufragistas determinó que la importancia de este derecho se encontraba en la necesidad de elegir de manera libre a sus representantes, permitiendo su participación activa en la vida política y, en consecuencia, en la toma de decisiones que respaldaran el reconocimiento igualitario y el ejercicio pleno de sus derechos (Valcárcel, 2001). El reclamo por el derecho al voto a las mujeres y su reconocimiento igualitario ante la ley se da por estricta justicia, porque la mujer “tiene igual responsabilidad jurídica que el hombre; porque paga las mismas contribuciones; en una palabra, porque se ha resignado a todos los deberes y le faltan todos los derechos” (Cuví, 1925: 333).

En Reino Unido este reconocimiento atravesó varias etapas. En primer lugar, la creación en 1903 de *Woman's Social and Political Union*, que buscó el derecho al voto por medio de manifestaciones violentas, consiguiendo la persecución y el encarcelamiento de las mujeres. Posteriormente, se genera una escasez de mano de obra durante la Primera Guerra Mundial y las varias necesidades generadas, entre estas de carácter bélico, que obligaron a las mujeres a ocupar plazas de trabajo —como por ejemplo, en fábricas de municiones— que con anterioridad le habían sido negadas por su condición de madres y amas de casa. Su inclusión en estos trabajos amplió la valoración de la mujer por parte de la sociedad (Porlán, 2014). En 1917, una vez finalizada la guerra, en Inglaterra se reconoció el derecho al voto para las mujeres mayores de treinta años. No fue hasta 1928 que se igualó el requisito de edad respecto a los hombres (Gahete, 2016 , p. 222).

Si bien, las luchas sociales devinieron en el reconocimiento formal del derecho al voto, cabe preguntarse si este logro significa una verdadera libertad e igualdad. La respuesta no es tarea sencilla, ya que si bien existía un reconocimiento formal de ciertos derechos, como el del sufragio y posteriormente la libertad de empleo, estos trabajos no podían ser ejercidos de manera autónoma e igualitaria en virtud de ciertas limitantes, como la falta de educación, la carga exclusiva de la crianza de los hijos a las madres, lo que reducía su tiempo de trabajo en comparación con aquellos trabajos en los cuales no se ejercía el rol del cuidado y la dependencia económica.

Tal como lo manifiesta Beauvoir (1949: 398), “cada ciudadana se ha convertido en electora. Estas libertades cívicas siguen siendo abstractas cuando no van acompañadas de una autonomía económica; la mujer mantenida —esposa o cortesana— no se libera del varón por el hecho de que tenga en las manos una papeleta electoral”. Ello evidencia que las limitantes no se encontraban en la ley, pero sí en la práctica por parte de la familia original o en la familia que se constituía posteriormente a partir del matrimonio, la religión, los empleadores, entre otros.

Circunstancia parecida se produjo con relación al derecho al trabajo, ya que el reconocimiento formal de las mujeres de dicho derecho no impidió la existencia de desigualdades, tales como la brecha salarial, la imposición de jornadas de trabajo forzoso, la limitación en ciertas áreas de la industria y la discriminación de la mujer embarazada (Trujillo, 2013 ). Esto devino en una serie de luchas sociales, como por ejemplo, la del 25 de marzo de 1911 en Nueva York, que tuvo lugar en el interior de la fábrica *Triangle Shirtwaste*, en la que murieron en un incendio 145 trabajadoras que reclamaban por las escasas regulaciones y leyes a favor de la seguridad de los trabajadores. Esto devino posteriormente en el reconocimiento del 8 de mayo como el día internacional de la mujer.

En este mismo escenario se encuentra la libertad sexual y reproductiva, como derecho humano de la mujer, reconocido por primera vez en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en 1993. Adicionalmente, en 1995, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se propugna la protección de

la salud sexual, la mejora de los servicios en salud sexual, reproductiva y enfermedades de transmisión sexual. La base de esta nueva normativa, sin duda, la constituyen las convenciones internacionales que protegen los derechos de las mujeres, los cuales son la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer —Convención de la Mujer- (Cedaw)— de 1982 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer —Convención de Belem do Pará— de 1995. Este último instrumento se centra en la violencia contra la mujer en sus distintas formas.

Bien pudiera pensarse que con la entrada en vigencia de la normativa arriba mencionada la violencia contra la mujer ha cesado y que el ejercicio de los derechos reproductivos y sexuales es una realidad. Sin embargo, según Amnistía Internacional (2018), las mujeres refugiadas y migrantes del mundo son víctimas de violencia sexual y de género en un alto número. De acuerdo con las cifras recogidas por este organismo internacional, alrededor de 40 000 mujeres embarazadas mueren cada año por complicaciones derivadas de abortos en condiciones de riesgo y, todos los años, más de 16 millones de adolescentes dan a luz producto de relaciones sexuales forzadas y embarazos no deseados.

Por su parte, el acoso laboral y social no ha disminuido en países de Oriente Medio y África. En Sierra Leona, por ejemplo, se prohibió en 2015 que las niñas embarazadas puedan ir a la escuela pública y presentarse a las pruebas académicas (Amnistía Internacional, 2018). En Burkina Faso, Estado de África Occidental, el matrimonio forzado de mujeres a temprana edad se ha naturalizado. Las violaciones, continuas desapariciones y asesinatos en Ciudad Juárez, que en los primeros meses del 2018 ocupa el primer lugar en la lista de feminicidios en México (Gamboa, 2018), y en otras ciudades, en los que incluso se penalizó el feminicidio, demuestran que lejos de erradicarse esta violencia, ha aumentado. Adicionalmente, el acceso a métodos anticonceptivos, atención médica de urgencia y la penalización del aborto en muchos países evidencian que el patriarcalismo social sigue tomando las decisiones sobre el cuerpo de la mujer. Así, se materializa una vez más la circunstancia de subordinación de la mujer respecto del hombre y de la sociedad patriarcal, para el cumplimiento de los fines de reproducción y cuidado.

#### **4. La lucha por el real reconocimiento y ejercicio de la libertad sexual y reproductiva de las mujeres**

En el caso ecuatoriano, la libertad sexual y reproductiva de las personas se encuentra reconocida y garantizada en el artículo 66, numerales 9 y 10, de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008), al establecer “el derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, su vida y orientación sexual. El Estado promoverá el acceso a los medios necesarios para que estas decisiones se den en condiciones seguras” y, además, “[...] a decidir cuándo y cuantos hijos e hijas tener”. Estas disposiciones están en concordancia con lo previsto en la Cedaw de 1982, la Proclamación de la Conferencia Internacional

de Derechos Humanos de Teherán de 1968 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1995.

Los derechos sexuales, reconocen y protegen la facultad de las personas de tomar decisiones libres sobre su sexualidad y permiten la búsqueda del placer sexual, mientras que, los derechos reproductivos, precautelan la potestad de decidir de forma libre y voluntaria sobre la posibilidad de procrear o no, generando una obligación para el Estado y los particulares de proveer mecanismos adecuados y seguros (Ardilla, 2011). Por ende, la vida reproductiva y sexual envuelve la potestad de decidir en primer lugar si procrear o no; en segundo lugar, cuándo hacerlo; y en tercer, lugar con quién y con qué frecuencia. Esto se vincula con el derecho a tener la información y debida planificación, así como la existencia de métodos de regulación de la fecundidad.

Estos derechos no deben ser protegidos de manera aislada ya que, como bien lo establece Gordón (1980), para que exista una verdadera libertad sexual se requiere libertad reproductiva, lo cual no implica una relación de causalidad entre el ejercicio positivo de la libertad sexual y la reproducción. Bajo este enfoque, para el ejercicio de los derechos, tanto sexuales como reproductivos, en primer lugar, se requiere el reconocimiento formal de los mismos, lo que genera el denominado “poder hacer o no hacer”; y, por otra parte, su garantía por parte del Estado mediante la eliminación de restricciones para su ejercicio e implementación de políticas públicas acompañadas de acciones concretas que requieren la inversión de recursos.

En definitiva, es necesario tomar en cuenta que el reconocimiento formal y garantía material de los derechos sexuales y reproductivos antes enunciados implica, a su vez, como lo plantea Facio (2008), la protección de los derechos de la mujer a la vida, salud, libertad seguridad e integridad personal, el derecho a decidir el número e intervalo de hijos, el derecho a la intimidad, el derecho a la igualdad y la no discriminación, al matrimonio y a fundar una familia, a la educación, a la información adecuada y oportuna y el derecho a disfrutar del proceso científico.

Esto, en virtud de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e igual jerarquía de los derechos que surgen con la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos y que fueron plasmados en la Declaración y Principios de Acción de Viena de 1993 (Sandra, 2013). Estos, a su vez, fueron incorporados en el artículo 11, numeral 6, de la CRE en el año 2008. Dichos postulados no se cumplen a cabalidad y solo quedan en disposiciones normativas formales y no materiales, en especial, los temas de reproducción, o los más complejos como el aborto.

De acuerdo con Facio (2008), el derecho a la vida envuelve la inviolabilidad de la misma y la obligación que tiene el Estado de generar y aplicar mecanismos para garantizar que los seres humanos no mueran por causas evitables, tales como la inseguridad, la falta de recursos para una adecuada alimentación y, entre otras, las muertes de mujeres producto de abortos clandestinos.

Por su parte, el derecho a la salud, contemplado en el artículo 32 de la CRE, constituye un derecho macro del cual depende el ejercicio de otros derechos. Por tanto, no implica solo el derecho a estar sano, entendido como la ausencia de dolencias o enfermedades, sino también a la provisión por parte del Estado de los mecanismos apropiados para que este pueda ser ejercido de manera integral. Especialmente en lo relativo al acceso a la salud, con el fin de proporcionar una vida digna a la población y garantizar un Estado de bienestar integral (Corte Constitucional del Ecuador, 2016). En el ámbito sexual y reproductivo, sobre la base de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que tuvo lugar en 1995, la salud implica la capacidad de gozar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos (Organización de Naciones Unidas [ONU], 1995).

En relación con la libertad, seguridad e integridad personal, Facio (2008) manifiesta que consiste en el derecho que tienen las mujeres a no ser sometidas a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, como lo es el penalizar el ejercicio de un derecho: el derecho al aborto y, a su vez, el derecho a vivir una vida libre de violencia basada en el sexo y el género y el derecho a vivir libre de explotación sexual y embarazos forzados. El derecho a decidir el número e intervalo de hijos implica, como se mencionó con anterioridad, la autonomía reproductiva y el derecho a la planificación familiar informada y libre. Derechos que se encuentran vinculados al de intimidad, el cual consiste en la “facultad de decidir libremente y sin interferencias arbitrarias, sobre las funciones reproductivas” (Facio, 2008: 47).

Con relación al derecho a la intimidad y la vida privada, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que:

La vida privada incluye la forma en que el individuo se ve a sí mismo y cómo decide proyectarse hacia los demás, y es una condición indispensable para el libre desarrollo de la personalidad. Además, la Corte ha señalado que la maternidad forma parte esencial del libre desarrollo de la personalidad de las mujeres. Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Corte considera que la decisión de ser o no madre o padre es parte del derecho a la vida privada (Atavia Murillo y otros [Fertilización in vitro] frente a Costa Rica, 2012: 143).

Por su parte, el derecho a la igualdad se encuentra reconocido en Ecuador como un derecho fundamental y un principio que constituye un eje transversal para el ejercicio de todos los derechos y garantías. Esta igualdad implica la no discriminación en razón de cualquier condición, característica, orientación o pertenencia a determinado género o sexo. La Cedaw definió el término “discriminación contra la mujer” como:

Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (Cedaw, 1982).

En referencia a los derechos al matrimonio y a fundar una familia, estos se entienden como la capacidad de decidir en cuestiones relativas a la función reproductora en igualdad de condiciones y sin discriminación, lo cual incluye la libertad positiva y negativa de ejercerlos. Lo mencionado se encuentra vinculado estrechamente con la libertad sexual y reproductiva, de la que somos titulares todos los seres humanos sin distinción alguna.

Por su lado, el derecho a la educación, específicamente en el ámbito sexual y reproductivo, se entiende como la garantía material para el ejercicio del derecho a la libertad con seguridad. El cumplimiento adecuado de esta garantía implica el conocimiento sobre los riesgos y responsabilidades de la vida sexual, la maternidad y paternidad, los beneficios, riesgos y efectividades de los métodos de regulación y control de la fecundidad y las consecuencias de embarazo para cada caso particular. Este derecho se encuentra vinculado y no podría ejercerse sin el derecho a la información adecuada y oportuna (OEA, 2011). La garantía de la educación e información se consideran componentes esenciales para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos (Ahumanda & Kowlaski Morton, 2006). Con relación al derecho a disfrutar del progreso científico y a dar su consentimiento para ser objeto de experimentación, estos se basan en dos ejes principales: el beneficiarse del progreso científico en materia de reproducción o la interrupción de la misma.

Sin embargo, y pese al reconocimiento formal de la existencia de derechos sexuales y reproductivos, el sistema patriarcal, sobre el cual se estructura y actúan tanto el Estado, mediante sus instituciones, como los particulares en la vida diaria, impone otro tipo de limitantes tanto sociales como normativas. Así, se muestra el desarrollo normativo con carácter progresivo pero en la práctica las barreras de carácter religioso, político y social han satanizado dichos avances (Morán, 2013). En el ámbito social, estos limitantes se traducen en estereotipos y roles, entre ellos, el rol de la mujer como medio de reproducción y titular del cuidado de los hijos. En función al primero de ellos, se objetiviza a la mujer y se la convierte en un medio para la subsistencia de la especie humana. Por su parte, la función de crianza es una construcción de género en virtud de la cual las mujeres son habilitadas para hacerse cargo de la vida de otras personas teniendo como funciones vitales proporcionar la vida, protegerla, cuidarla, reproducirla y mantener a sus descendientes en las mejores condiciones en términos de alimentación, crianza, entre otras. Por ende, socialmente se produce una escala de valoración humana en la que las mujeres deben ocupar un segundo plano y asumir que las personas que se encuentran bajo su cuidado son más importantes (Lagarde, 2015). Se trata de la centralidad de los *otros* en la vida de las mujeres y el desplazamiento del *yo*.

En el ámbito normativo, la limitación de los derechos reproductivos se evidencia en la penalización del aborto como instrumento de control para el cumplimiento de roles asignados a la mujer, garantizando así la procreación, aun cuando no exista la debida planificación y la decisión consiente y libre de traer hijos al mundo y asumir el cuidado que ello implica. De acuerdo con el



Ministerio de Salud Pública del Ecuador, y en concordancia con lo establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el aborto se define como la “interrupción espontánea o provocada del embarazo” (Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2013), hecha antes de que el feto pueda sobrevivir por fuera del útero. Por tanto, el aborto puede ser de carácter natural o inducido. Cabe aclarar que la interrupción libre y voluntaria del embarazo implica el ejercicio de la libertad reproductiva a no tener hijos.

En el ámbito normativo ecuatoriano, específicamente en el Código Orgánico Integral Penal (2014), el aborto se encuentra sancionado por medio de varios tipos penales. Entre ellos, se encuentran el aborto consentido, el aborto con resultado de muerte y el aborto no consentido, que varía dependiendo del tipo penal del que se trate el bien jurídico protegido. Por ejemplo, en el caso del aborto consentido, el bien jurídico que busca proteger la norma es el derecho a existir del no nacido. Por otro lado, en el tipo penal de aborto con resultado de muerte lo que se protege es la vida de la mujer.

La penalización del aborto, aun cuando este último ha sido consentido por la madre, mediante la amenaza de imposición de penas —incluso privativas de libertad— implica la restricción del ejercicio del derecho a decidir cuántos y cuándo tener hijos. Esto atenta en contra de la propia dignidad humana en su triple vertiente, es decir, como instrumento fundante del orden jurídico, principio constitucional y derecho fundamental autónomo, que genera la obligatoriedad para el Estado de proteger el derecho fundamental de la mujer a tomar:

Decisiones relacionadas con su plan de vida, entre las que se incluye la autonomía reproductiva, al igual que la garantía de intangibilidad moral, que tendrían manifestaciones concretas en la prohibición de asignarle roles de género estigmatizantes, o infligirle sufrimientos morales deliberados. Lo anterior en función de considerar como inconstitucional la obligación de la mujer de llevar a término un embarazo bajo condiciones peligrosas o denigrantes” (Suárez, 2015: 47).

Debido al no reconocimiento pleno de la libertad sexual y reproductiva como un derecho humano, se generan leyes y políticas restrictivas, como la penalización del aborto. Sin embargo, la existencia de esta prohibición conlleva a que en la realidad se realice el aborto en condiciones de riesgo (Centro de Derechos Reproductivos, 2015). Con ello, no solo se vulnera el derecho a la libertad sino el de integridad, salud, el de acceso a tratamientos científicos seguros y —en muchos casos— el derecho a la vida de la mujer.

Dado que el aborto es penado, se busca interrumpir el embarazo mediante otros medios —en su mayoría no idóneos ni adecuados— en el que corre peligro la integridad y vida de la mujer, debido a que la clandestinidad y falta de regulación en la que se genera la interrupción del embarazo conlleva a lesiones y, en otras ocasiones, a la muerte de la mujer. Al respecto, la OMS ha manifestado que la mortalidad materna es un indicador de disparidad y desigualdad entre hombre y mujeres; en el caso de los hombres no existe una causa única de muerte cuya magnitud se aproxime a los casos de mortalidad materna (OEA, 2010).



Ya que el aborto no es un procedimiento que brinda el Estado como parte del servicio de salud, la práctica clandestina resulta extremadamente costosa, por lo que las mujeres con recursos económicos suficientes logran costear un servicio relativamente seguro. Es por esto que el delito de aborto, por una parte, causa la muerte de varias mujeres en su mayoría de escasos recursos y, por ende, produce la criminalización de la pobreza (Bejarano, 2014: 277). Esto, tomando en consideración que al no poder acceder a los métodos de aborto seguro, las mujeres acuden a centros no especializados y, en el caso de producirse problemas médicos, son trasladadas a casas de salud, en las cuales, vulnerando el secreto profesional, los profesionales de la salud denuncian la posible existencia de un aborto inducido y las autoridades toman conocimiento del hecho e inician procesos judiciales, incluso por la vía de flagrancia.

Desde el discurso patriarcal dominante se justifica la “legitimidad” de la penalización del aborto, respaldado por el Estado y la CRE, al manifestar que garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la *concepción*, fundamentado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la sentencia de Atavia Murillo y otros frente a Costa Rica, ha manifestado que si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 1, establece la protección del ser humano, el término “nacen” se utilizó precisamente para excluir al no nacido de los derechos que consagra. El artículo 1 de dicha declaración manifiesta que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

Fue así como se rechazó expresamente la idea de eliminar ese término, de modo que la declaración expresa que los derechos plasmados en ella son “inherentes desde el momento de nacer”. Por tanto, la expresión “ser humano” utilizada en dicha declaración no ha sido entendida en el sentido de incluir al no nacido (Atavia Murillo y otros [Fertilización in vitro] frente a Costa Rica, 2012).

Aunque, si de manera hipotética se llegase a aceptar que existe un derecho a la vida o un derecho a existir del *nasciturus*, esta idea no puede contraponerse frente a los derechos de libertad reproductiva, salud, integridad y vida de las mujeres, ya que por disposición del artículo 11, numeral 6, de la CRE, todos los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía. Es así como la penalización del aborto ocasiona varias consecuencias que vulneran los derechos inherentes a la mujer, reconocidos a nivel constitucional e internacional y que no se agotan solo con el derecho a la libertad de elegir cuándo y con qué frecuencia procrear. Lo mencionado conlleva a una responsabilidad del Estado en relación con el cumplimiento de una de las razones de su existencia, es decir, el respeto, la promoción, garantía y la protección de los derechos humanos (Pezzano, 2014).

Ahora bien, en relación con la despenalización del aborto, es necesario partir de una consideración esencial, y es que “la lucha por la criminalización o la descriminalización del aborto no es una lucha para que sea posible la práctica del aborto, pues la ley no ha demostrado capacidad para controlar eso, sino que es la lucha por el acceso y la inscripción en la narrativa jurídica de dos sujetos colectivos en pugna por obtener reconocimiento en el contexto de la nación” (Segato, 2016: 129).

Es por ello que el aborto se despenalizará en aquellos países que consideran que una mujer es más que un medio para reproducirse y que sus capacidades van más allá que criar y cuidar y que el “deber natural” de ser madre no debe ser impuesto y puede estar sujeto a la voluntad de la mujer. Esto será posible en el momento en que la mujer sea vista como sujeto pleno de derechos con garantías formales y materiales para su ejercicio. Los derechos sexuales y reproductivos deben ser ejercidos de manera plena, sin que ello implique el castigo por parte del Estado y el reproche social.

## 5. A modo de conclusiones

La lucha de los grupos feministas para reivindicar sus garantías y el reconocimiento de su autonomía en el campo de los derechos sexuales y reproductivos es posible de lograrla, siempre y cuando se incida en el tejido social patriarcal y se conciba a la mujer no solo desde la sombra de derechos del hombre o con relación a este —tratando de asimilarla— sino, reconociéndola como un sujeto pleno de derechos en el que se reconozca su diferencia pero sin inferiorizarla o descaracterizarla. Para que el tema entre en debate hay que reformularlo y vincularlo a la agenda política de forma explícita. “La ausencia de democratización no incorpora la pluralidad del país en el proceso de construcción de agenda y en los contenidos de las políticas de Estado” (Lamas, 2001: 139).

Consideramos que la dignidad de la mujer excluye que pueda considerarse como receptáculo o un ente que no puede tomar decisiones sobre sí misma; por tanto, “el consentimiento para asumir cualquier compromiso u obligación cobra especial relieve en este caso ante un hecho de tanta trascendencia como el de dar vida a un nuevo ser, vida que afectará profundamente a la de la mujer en todos los sentidos” (Corte Constitucional de Colombia, 2006: 10). Ello se resume en el siguiente párrafo, esgrimido por la Corte Constitucional de Colombia, que da cuenta de la tutela estatal: “La prioridad al bien jurídico constitucional de la vida, por sobre el valor de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres”.<sup>1</sup>

La imposición de roles de género basados en estereotipos constituye una violación del derecho a la igualdad material. La mujer ha sido discriminada por su sexo y ha sido configurada por el imaginario social como un ser determinado

<sup>1</sup> Se esgrimió, además, por parte del Tribunal el art. 20 del Código de la Niñez y Adolescencia (2003) que establece lo siguiente: “Art. 20. -Derecho a la vida.- Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la vida desde su concepción. *Es obligación del Estado, la sociedad y la familia* asegurar por todos los medios a su alcance, su supervivencia y desarrollo” [El énfasis en cursiva es nuestro].

exclusivamente a la reproducción. Solo la lucha persistente de los movimientos feministas podrán ir deconstruyendo esos imaginarios sociales en el campo del “cuerpo”; tal y como lo logró en los ámbitos laboral y político. Lastimosamente los procesos no son sencillos, ni los resultados mediáticos.

La tipificación de aborto en el Código Integral Penal ecuatoriano refleja ciertos estereotipos y roles analizados en el presente artículo; es por ello que no toma en cuenta hechos como el aborto espontáneo como causal absolutoria o un acto inimputable y otras circunstancias reales que, en la práctica, han sido criminalizados por parte de operadores de justicia y agentes de policía. Tampoco existe ni el equipo técnico jurídico, ni médico legal o psicológico que esté formado para la atención de estos casos, más bien se observan taras profesionales o axiológicas que perjudican o revictimizan ciertos casos.

## 6. Referencias bibliográficas

- Ahumanda, C., & Kowlaski Morton, S. (2006). *Derechos sexuales y derechos reproductivos*. Ontario: The youth coalition.
- Amnistía Internacional (2018). *Amnistía Internacional*. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/mujeres/derechos-sexuales-reproductivos/>
- Ardilla, M. (2011). El derecho humano de las mujeres a la anticoncepción. *Temas de Derecho Público n.º 84*, p. 27.
- Atavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) frente a Costa Rica, Caso n.º 257 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 28/11/2012).
- Beauvoir, S. d. (1949). *El segundo sexo*. Francia: Gallimard.
- Bejarano, M. (2014). Cuerpo y violencia: regulación del aborto como dispositivo de control a las mujeres. *Región y Sociedad*.
- Centro de Derechos Reproductivos (septiembre de 2015). Aborto y derechos reproductivos en América Latina: implicaciones para la democracia.
- Cobo, R. (2012). *Las paradojas de la igualdad en Jean-Jacques Rousseau*. La Coruña: Universidad de la Coruña.
- Código de la Niñez y Adolescencia (2003). Asamblea Nacional de Ecuador.
- Código Orgánico Integral Penal [COIP] (Agosto de 2014). Asamblea Nacional de Ecuador.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2015). *Estándares Jurídicos: igualdad de género y derechos de las mujeres*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/estandaresjuridicos.pdf>.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). Asamblea Nacional de Ecuador.
- Corte Constitucional de Colombia (2006). Colombia.
- Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (13 de enero de 2016). *Derecho a la salud*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencias/relatoria/relatoria/ficha.php?metodo=generarFichaHtml&caso=016-16-SEP-CC>.
- Cuvi, V. (1925). *Actividades domésticas y sociales de la mujer*.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. (Diciembre de 1948).

- Di Tullio, A. (2012). A la sombra de Rousseau: mujeres, naturaleza y política. *Avances del Cesor*, año IX, n.º 9, 2012, pp. 123-141.
- Facio, A. (2008). *Los derechos reproductivos son derechos humanos*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Fontenla, M. (2008). ¿Qué es el patriarcado? En S. Gamba, & T. Diz, *Diccionario de estudios de género y feminismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Gahete, S. (2016). *La historia del sufragio femenino en Inglaterra*. Recuperado de <http://revis-taseug.ugr.es/index.php/arenal/article/viewFile/5005/4812>.
- Gamba, S. (2008). *Feminismo: historia y corrientes*. Buenos Aires: Biblos.
- Gamboa, P. (13 de agosto de 2018). Juárez y Chihuahua ocupan primeros lugares por feminicidio en México. *SDPnoticias*.
- González, A. (2013). Los conceptos de patriarcado y androcentrismo. *Revista de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona*.
- Gordon, L. (1980). La lucha por la libertad reproductiva: tres etapas del feminismo. In Z. Eisenstein, *Patriarcado capitalista y feminismo socialista* (pp. 124-149). México, D. F.: Sigo XXI Editores.
- Lagarde, M. (2015). *Claves feministas para mis socias de la vida*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Lerner, G. (1986). *La creación del patriarcado*.
- Ministerio de Salud Pública del Ecuador [MSP] (2013). *Diagnóstico y tratamiento del aborto espontáneo, incompleto, diferido y recurrente*. Quito: MSP.
- Morán, J. (2013). Feminismo, Iglesia católica y derechos sexuales y reproductivos. *Estudios Feministas*.
- Moreno, J. M. (2017). *La autonomía reproductiva de las mujeres: los límites del Derecho*. Trabe.
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2010). Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos. *CIDH 5 años*, 36.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de derechos humanos*. San José: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (5 de marzo de 1995). *Cuarta conferencia Mundial sobre la Mujer*. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>.
- Ortiz, V. (2015). El aborto hasta fines de la Edad Media castellana. *GLOSSAE*.
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Barcelona: Anthropos.
- Pedranzini, M. (mayo de 2016). Ecuador y el voto femenino. *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/ecuador-y-el-voto-femenino>.
- Pezzano, L. (2014). Las obligaciones de los Estados en el sistema universal de protección de los Derechos Humanos. *Anuario español de derecho internacional*, 30, 303-246.
- Porlán, A. (2014). De esposas y madres a ciudadanas. *Muy historia*.
- Posada, L. (2012). *Sexo, vindicación y pensamiento*. Madrid: Hueva & Fierro Editores.
- Rousseau, J. (1998). *El contrato social*. Madrid: EDAF.
- Sandra, S. (2013). Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos. En

- P. Ferrer, *Derechos humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana* (pp. 88-140). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Sosa-Buchholz, X. (2008). Mujeres, esfera pública y populismo en Brasil, Argentina y Ecuador. *Procesos: Revista Ecuatoriana de Historia*.
- Suárez Ávila, A. (2015). *El aborto en la jurisprudencia constitucional latinoamericana*. Recuperado de <file:///D:/Aborto/otros/el%20aborto%20en%20la%20jurisprudencia%20constitucional%20latinoamericana.pdf>.
- Trujillo, M. (septiembre de 2013 ). *Reseña histórica de la evolución de los derechos humanos de las mujeres*. Recuperado de <https://www.ehu.eus/documents/3012743/4523330/Trujillo-Chanquin-Martha-Regina.pdf>.
- Valcárcel, A. (2001). *La memoria colectiva y los retos del feminismo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.



# Debates y formación en violencia de género: desafiando prácticas profesionales de la justicia en Córdoba, Argentina

*Debates and training in gender violence: challenging professional practices in the Justice of Córdoba, Argentina*

Gabriela Beatriz Rotondi

Docente titular e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Correo electrónico: gabrielarotondi@hotmail.com

Alicia Rosa Ninfa Soldevila

Docente titular e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Correo electrónico: aliciasoldevila@hotmail.com

*Recibido: 18-julio-2018. Aceptado: 4-octubre-2018.*

## Resumen

El artículo reconstruye experiencias vinculadas con procesos de debates y formación en violencia de género llevadas adelante con profesionales de distintas disciplinas, quienes se desempeñan en áreas e instituciones públicas del medio local en el ámbito de la justicia. En este recorrido, lo que se intenta poner de relieve es el necesario involucramiento de la universidad tanto en el estudio e investigación de los problemas sociales como en su abordaje a partir, en este caso, de espacios de formación con profesionales que llevan adelante sus prácticas en el espacio de la intervención. Las experiencias aquí recogidas se desarrollan desde el campo universitario, en la Facultad de Ciencias Sociales, en particular, desde la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba. En dichas instancias se construyen saberes a partir del intercambio de conocimientos, se reconocen las prácticas llevadas adelante por las/los profesionales, se recrean las intervenciones y se incide colectivamente en las políticas relativas a la violencia de género.

**Palabras claves:** Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, violencia, género, debates, formación, prácticas profesionales.

## Abstract

The article reconstructs experiences related to processes of debates and training in gender violence carried out with professionals from different disciplines who work in public areas and institutions of the local environment in the field of justice. In this journey, what is intended to highlight is the necessary involvement of the University both in the study and research of social problems and in its approach to starting, in this case, training spaces with professionals who carry out their practices in the field of intervention. The experiences collected here are developed from the university field from the Faculty of Social Sciences, in particular from the Degree in Social Work of the National University of Cordoba. In these instances knowledge is built from the exchange of knowledge, the practices carried out by the professionals are recognized, the interventions are recreated and collectively influenced on policies related to gender violence.

**Keywords:** National University of Cordoba; Argentina; violence; gender; debates; training; practices professionals.

## 1. Introducción

El siguiente artículo se propone compartir algunos aspectos del recorrido que desde la Facultad de Ciencias Sociales, y en particular desde la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) se viene realizando durante los últimos veinte años respecto a la formación de profesionales de las ciencias sociales en lo referente a la violencia de género, en la ciudad de Córdoba, segunda ciudad más importante del país argentino. También es importante señalar algunos avances planteados en estos procesos, atendiendo al actual contexto normativo (leyes nacionales y provinciales de los últimos diez años). Si bien, nos centraremos en una propuesta de formación de posgrado reciente (2017/2018), pretendemos recuperar algunos aspectos claves que permitan realizar una lectura en torno a tres cuestiones:

- Los contextos y procesos construidos en torno a los debates de género, que posibilitaron nuevos recorridos sobre al abordaje de la problemática de la violencia de género en los medios académicos.
- La importancia de las nuevas normativas y legislaciones que interpelan y habilitan a las instituciones educativas universitarias para el abordaje de la violencia, contextualizándola como problema social, político, cultural y con una necesaria mirada disciplinar de las ciencias sociales.
- La necesidad de construir, implementar y difundir experiencias desarrolladas en términos formativos desde las universidades nacionales, de manera que se pueda facilitar su posicionamiento como actor que incide en políticas públicas vinculadas con problemas sociales concretos.

La reflexión que se propone, en definitiva, pone de relieve la recuperación de las experiencias transitadas desde un espacio académico, como aporte a la lectura histórica del problema de la violencia y, por tanto, a la comprensión de



los procesos que subyacen en todas las prácticas definidas como novedosas, en este caso, las universitarias. “[...] se trata de aprehender las realidades sociales como construcciones históricas y cotidianas de actores individuales y colectivos, construcciones que tienden a substraerse a la voluntad clara y al control de estos mismos actores” (Corcuff, 1995: 17).

Los recorridos y trayectorias que se plantean se vinculan claramente con los procesos y contextos históricos situados en la provincia de Córdoba, en la República Argentina, reconociendo la problemática de la violencia de género y las normativas que se instalan a escala provincial y nacional<sup>1</sup> y que habilitan instancias de formación e intervención. Pero también, es importante mencionar las apuestas y el involucramiento de la UNC por medio de lo que fuera un colectivo de docentes de la Escuela de Trabajo Social, hoy parte de la Facultad de Ciencias Sociales, que fue forjando a esta institución como un/a actor/a social en la instalación de los debates y propuestas de nuevos abordajes de la problemática de género desde el feminismo. Asa como también, analizando y disputando sentidos desde la década de 1990, con las primeras herramientas normativas nacionales e internacionales en torno al reconocimiento de la violencia de género como problema social y político en el medio social cordobés.

En este contexto es que las ciencias sociales, y en ella el trabajo social y la UNC, vienen planteado diversos tipos de instancias de estudio, investigación, extensión y formación, en todos los casos liderada por una pequeña comunidad de docentes, que fue recuperando de las propias acciones de militancia y proyectos barriales particulares el abordaje de la problemática de la violencia, y también accionando desde los incipientes movimientos de mujeres y de articulación feminista de la época de los que formaron parte (desde la década de 1980 y hasta el momento).

Hoy, la inquietud está centrada en recuperar una experiencia que se lleva adelante desde el año 2017 y que aporta de manera particular a la formación de profesionales del ámbito de la justicia cordobesa, en torno a la problemática de la violencia de género y desde una propuesta de posgrado inédita respecto a la formación profesional, que es de autoría de quienes suscriben este trabajo y cuyo rasgo principal es la convocatoria a replantear las propias intervenciones profesionales. La propuesta cobra particulares rasgos por varios motivos: el abordaje desde la intervención profesional de disciplinas diversas que operan juntas ante el problema de la violencia, la inserción en un área de la política específica que tiene a su cargo las respuestas que plantean tanto las legislaciones provinciales como nacionales y, por otra parte, por la incorporación de la virtualidad en el desarrollo metodológico.

La noción de intervención profesional es fundamental para imaginar prácticas en el cual las ciencias sociales —en este caso— accionan en orden a un problema social complejo, desde la propia formación, contribuyendo a superarlo en orden a mejorar la calidad de vida. Estas construcciones plantean un sustento teórico,

---

<sup>1</sup> Nos referimos en detalle a las normativas más adelante.

ético, epistemológico y metodológico desde el campo del que se trate (psicológico, social, legal, entre otras). Al respecto, se podría citar como referencia sobre intervención a autores como Soldevila (2009), Rozas (2003), Ocampo (2015), Rotondi (2016) y Rotondi, Gaitán, Giordano (2009), entre otros, en quienes la intervención tiene relación con la idea de construcción disciplinar, procesos complejos e incorporación de dimensiones que involucran el “ver” la problemática, diagnosticar, el “comprender” explicándola desde los marcos teóricos, éticos, epistemológicos y el “dar respuesta” junto a quien padece el problema, buscando salidas viables.

Nos interesa comentar esta experiencia por varios motivos. En primer lugar, por la reciente creación de la Facultad de Ciencias Sociales, el 12 de diciembre de 2015. Anteriormente, la UNC contaba con la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, en cuyo interior se encontraban las Escuelas de Trabajo Social y de Ciencias de la Comunicación. En el marco de la celebración de los cuatrocientos años de la universidad, se crea la nueva Facultad de Ciencias Sociales, que incluye a la Escuela de Trabajo Social,<sup>2</sup> el Centro de Estudios Avanzados y el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública. Hoy se abre camino a nuevas lecturas, propuestas interventivas y acuerdos para desarrollar aportes específicos desde las ciencias sociales.

En segundo lugar, por la posibilidad que brinda la celebración de un convenio de formación entre la Facultad de Ciencias Sociales y el Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, desde el Centro de Perfeccionamiento Ricardo Núñez, y específicamente con la Oficina de la Mujer perteneciente al mismo, a fines de consolidar una línea de estudio y formación en el tema violencia de género en la universidad. Convenio que, junto con la mirada institucional de quienes se articulan (universidad pública y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), plantea una oportunidad de incidencia en las políticas públicas formativas respecto a la problemática, instalando como claves del asunto: marcos teóricos actualizados y nuevas lecturas de las prácticas interdisciplinarias llevadas adelante por las políticas de la justicia en la provincia de Córdoba.

Nos planteamos realizar un recorrido de formación especializada de posgrado con profesionales del derecho, ciencias sociales, comunicación y los encargados de administrar justicia, comunicando algunos aspectos que devienen de la historia de la Escuela de Trabajo Social y la Facultad de Ciencias Sociales, en tanto, son instituciones que construyen los antecedentes del abordaje de esta cuestión<sup>3</sup> en la universidad. También se consideran algunos aspectos del contexto que nos fueron allanando el camino a la hora de proponer este trabajo de posgrado en una temática compleja y que presenta desafíos permanentes para su abordaje. Los debates de género en nuestro país llevan aproximadamente unos treinta años y

2 Hablamos de la Escuela de Trabajo Social por las implicaciones históricas que ha tenido hasta la actualidad, advirtiendo que cuando se constituye la Facultad de Ciencias Sociales, en diciembre de 2015, pasa a ser Dirección de Carrera, incorporándose dos direcciones más a las carreras de Ciencias Políticas y Sociología respectivamente

3 Detallaremos en el siguiente punto los antecedentes sobre el tema.

podríamos señalar a la década de 1980 como el inicio de los mismos, atendiendo al surgimiento de diversos espacios de debate, organizaciones en el marco de la sociedad civil y cambios en las normas y legislaciones entre otras cuestiones<sup>4</sup>. En relación con esto último, nos referimos al avance normativo en torno a la temática en Argentina (con la Ley n.º 26.485, Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Sancionada: 11/3/2009. Promulgada de Hecho: 1/4/2009 y Ley provincial n.º 9283 de Violencia Familiar desde el 1/3/2006).

### 1.1. Desde las organizaciones de la sociedad civil a la universidad

Se puede ubicar un antecedente en Argentina al momento de analizar las primeras acciones respecto de la problemática de género y sus particulares expresiones a escala social: son los impactos del Primer Encuentro Nacional de Mujeres que se llevó a cabo en la ciudad de Buenos Aires en 1986. Ese evento no solo planteó la primera asamblea nacional de mujeres en Argentina, sino que recibió por primera vez a mujeres exiliadas por el golpe de Estado de 1976, que regresaban y se reencontraban en un evento asambleario que tuvo claros impactos en algunas de las provincias argentinas. Uno de estos efectos fue la conformación de las Comisiones Encuentro de Mujeres, según se iban realizando los eventos anuales, concretamente en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. En estos encuentros quedaron conformadas estas instancias que iniciaron acciones directas a nivel social y político sobre la problemática de las mujeres argentinas.

El segundo encuentro tuvo lugar en la ciudad de Córdoba en el año de 1987 y a raíz de ello se funda entonces en nuestra ciudad la Comisión Encuentro de Mujeres Córdoba que planteaba, desde sus comienzos, la integración con varias organizaciones sociales que iniciaban experiencias concretas con relación a la problemática de la mujer. Organizaciones como el Servicio a la Acción Popular (SeAP),<sup>5</sup> Casa de la Mujer “Juana Manso”, el Centro de Acción de las Mujeres (CAM), entre otros, abrieron las primeras sesiones de una comisión que trabajaría durante más de dos décadas en la ciudad y a la que se fueron sumando el Centro de Acción Integral de Mujeres Maltratadas, Cecopal (Centro de comunicación popular y asesoramiento legal), Sehas (Servicio habitacional y acción social) y tantas otras.<sup>6</sup> Ese germen organizativo contenía en su seno la presencia de algunas mujeres académicas que en sus primeros pasos por una universidad también estaban intentando normalizarse en la posdictadura militar (la dictadura transcurrió entre el 24 de marzo de 1976 y el 30 de octubre de 1983, iniciándose con la

4 Aludir a este contexto y trayectoria en Argentina, excede las posibilidades y objetivos de este trabajo.

5 Asociación civil cordobesa, de Educación popular, fundada en 1985.

6 Estas organizaciones en Argentina pertenecen a lo que se denomina organizaciones de la sociedad civil, ONG (organizaciones no gubernamentales), las cuales, según Andrés Thompson (1995: 4), “[...] son solo una parte del conjunto de las OPFSL (organizaciones privadas sin fines de lucro), caracterizadas por varios rasgos específicos —como por ejemplo, el trabajar con poblaciones de sectores populares desde una perspectiva de desarrollo y no de asistencia, o el estar vinculadas a la cooperación internacional”.

junta militar que reúne a los tres comandantes de las Fuerzas Armadas: Rafael Videla, Emilio Massera y Orlando Agosti). Se debatía, además, tres problemáticas articuladas que se hacían visibles de manera expresa pero además contundente: la salud sexual y reproductiva, la violencia contra las mujeres y la feminización de la pobreza.

En el período transcurrido entre los inicios de las organizaciones sociales en el abordaje de la problemática de género y la llegada de las propuestas de posgrado a las aulas universitarias, acontecieron varios hechos durante algunos años. Las universidades lograron reubicarse luego de la dictadura de manera lenta y diversa, las ciencias sociales tenían devastadas sus bibliotecas y espacios, mientras que los cargos docentes aún no se concursaban. Sin embargo, en estos antecedentes se encuentran los espacios públicos de la militancia social de las mujeres en los cuales se produjeron las primeras lecturas, análisis e intervenciones en torno a la violencia contra las mujeres, hoy planteada como violencia de género, involucrando progresivamente algunos ámbitos, los más permeables, dentro de la UNC.

Si bien nos centramos hoy en la docencia de posgrado, realizada desde Trabajo Social y la UNC, debemos remitirnos al año 1995, cuando se lleva adelante la organización, planificación y desarrollo del primer curso Interdisciplinario de Posgrado sobre “Violencia y género”. En esa ocasión, la Escuela de Trabajo Social se asocia (como lo seguirá haciendo) con distintas organizaciones de la sociedad civil de Córdoba que venían liderando el estudio del tema, concretamente, el Centro de Acción Integral de la Mujer Maltratada (CAIM) y Servicio a la Acción Popular (SeAP). El curso contó con un desarrollo de 16 horas cátedra. Entre este curso y el siguiente (que abordaba la temática de la violencia específicamente), transcurrieron casi diez años, ya que en 2004 se lleva adelante otro curso de posgrado que se reedita en el año 2005 y que se centró en los “Debates de género y ciudadanía: desafiando la intervención social”, cumpliendo con 32 horas de curso, en las cuales se incluye la problemática de la violencia, aunque no exclusivamente.

Sin embargo, debemos señalar que ya en las lecturas y los debates sobre la misma se incorporaba una mirada que la entendía como problema social estructural, político, histórico y cultural, involucrando una perspectiva que analizaba sus raíces estructurales y la presencia del problema de la violencia en los procesos de producción y reproducción social de las instituciones. Haciendo anclaje en autoras como Femenías (2000), Genolet (2003), Domínguez (2004), Mouffe (1999), Domínguez y Soldevila (2004), Rotondi (2000). También se trabajaba sobre la importancia de analizar las contradicciones entre capitalismo-patriarcal y democracia a la hora de abordar el derecho de las mujeres a vivir sin violencia.

Posteriormente, se lleva adelante una experiencia articulada a la maestría en ciencias sociales de la universidad y el Proyecto Universidad Itinerante en la que participaron docentes nacionales y de Latinoamérica, contando con el impulso del camino recorrido en la asociación entre la Escuela de Trabajo Social, la maestría de ciencias sociales de la UNC y el Servicio a la Acción Popular. La particularidad estuvo en que este proyecto se reedita en otras universidades del país y

fue liderado por otra organización, nuevamente de la sociedad civil, la Fundación para el Estudio e Investigación de la mujer (FEIM), en 2004. Más tarde, y con anclaje en el rectorado de la universidad, se desarrolla un seminario que abordó la formación en derechos humanos, género y violencias en Córdoba en el año 2009. En ambas experiencias el foco estuvo puesto en las y los agentes efectores de políticas públicas, que conforman equipos y programas de intervención en el campo de la salud sexual y (no) reproductiva, la educación y la violencia de género, que desarrollan sus prácticas en comunidades, organizaciones e instituciones públicas tanto estatales como societales.

Más allá de que los equipos vinculados con la problemática de género continuaron desarrollando y sosteniendo en este campo la investigación, extensión y docencia de grado en la Licenciatura de Trabajo Social, volvieron a transcurrir nuevamente casi diez años para realizar el curso de posgrado “Violencia de género: lectura y abordaje del problema”, en el año 2015. En esa ocasión se contó con 100 horas para su desarrollo, lo que permitió articular a la Facultad de Ciencias Sociales y a la universidad con la política pública cordobesa, en particular, con la Dirección de Violencia Familiar de la provincia de Córdoba. Esta cuestión opera, tal vez, como una nueva pieza para la instalación de experiencias concretas en el ámbito de la política pública de formación de posgrado desde la Universidad Nacional de Córdoba.

Con ese antecedente inmediato llegamos al evento que interesa compartir en este artículo: el Curso de Posgrado “Violencia de género desde un enfoque interdisciplinario: de las palabras a los hechos”, dirigido a las y los profesionales del poder judicial (del campo jurídico, social, psicológico, psiquiátrico) y que se lleva adelante con una modalidad a distancia vía campus virtual del Centro de Perfeccionamiento Ricardo Núñez y que acredita 100 horas. Este curso, asumido por la Facultad de Ciencias Sociales, tiene a las autoras de este trabajo como coordinadoras académicas y se desarrolló en su primera edición en 2017 y hoy se reedita.

Los contenidos del curso, si bien los comentamos más adelante, se agrupan en cinco módulos: 1) estudios de género y su aporte a la justicia; 2) construcción de sujetos y subjetividades; 3) violencia de género y políticas públicas; 4) nuevos marcos normativos: “De la palabra a los hechos” y 5) haciendo visible las expresiones, tipos, modalidades violencia de género.

Se trabaja con un equipo de docentes que articula, tanto en el diseño como en sus antecedentes, una novedosa estrategia de formación de posgrado. Las y los docentes están vinculados en su mayoría con espacios académicos de la FCS de la UNC y al campo judicial, específicamente. Destacándose que varias de las docentes que conforman el equipo para su dictado aportan sus experiencias profesionales que provienen nuevamente del ámbito de la sociedad civil cordobesa.<sup>7</sup> Exponemos a continuación detalles del contexto normativo en el cual se asienta el trabajo de estos equipos docentes y el desarrollo del posgrado.

---

7 El equipo docente se conforma por dos docentes responsables, quienes suscriben este trabajo y un equipo de profesoras/es invitadas/as y un grupo de tutoras/es que acompañan los foros debates, así como el proceso reflexivo y la producción escrita individual de cada participante que conforma su grupo tutorial.

## 2. Normativas y prácticas profesionales en la luchas por el reconocimiento de derechos a una vida sin violencia

Una de las novedades fue el desarrollo de este curso a partir de un convenio específico,<sup>8</sup> que posibilitó el desarrollo de una propuesta en la que la Facultad de Ciencias Sociales asume, por intermedio de las profesoras responsables el diseño del curso, sus objetivos, perspectivas, contenidos y la conformación del equipo docente con funciones vinculadas al dictado de temas y otras de acompañamiento tutorial. Este hecho habilita de manera concreta la incidencia en una política pública específica. Las/os docentes que lo conforman tienen en sus trayectorias prácticas académicas y de producción científica junto a una militancia feminista y de sexualidades disidentes con la heteronorma. Esto permite articular un equipo académico en diálogo con diversas experiencias sociales y políticas.

La línea de capacitación, especialmente con la modalidad a distancia, se fue desarrollando a partir de la cooperación interinstitucional,<sup>9</sup> que habilitó una estrategia para la formación de las/os profesionales con un bajo nivel de exposición en su contexto laboral y de resguardo para la reflexión, ya que el diálogo e intercambio se plantea con docentes universitarios y mediante una plataforma virtual. Concretamente la virtualidad del desarrollo del curso provee a cada estudiante una situación y contexto protegido y de resguardo para la reflexión, en el que el intercambio y expresión de sus opiniones se realiza de manera directa con su docente tutor y en un foro virtual con un grupo de colegas acotado.

Otra cuestión estratégica (por lo oportuna y necesaria) ha sido el anclaje de la propuesta, en los procesos históricos de visibilización del problema de la violencia de género (en el año 2017 se produjeron casi dos femicidios por mes, según los registrados por la prensa local en la provincia de Córdoba,<sup>10</sup> mientras que al Poder Judicial se presentan 125 denuncias de violencia familiar por día).<sup>11</sup> Cuestión que contrasta con las herramientas que hicimos nuestras, particularmente la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Cedaw) conocida también como Convención de Belém do Pará,<sup>12</sup> que tiene fuerza de ley en Argentina desde 1996. Este instrumento político normativo es de central importancia, dado que reconoce por primera vez la necesidad de desarrollar desde los Estados los mecanismos de protección y

8 Celebrado entre la Facultad de Ciencias Sociales, con la participación de la Secretaría de Posgrado, y la Secretaría de Investigación y el Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, desde el Centro de Perfeccionamiento Ricardo Núñez y, específicamente, la Oficina de la Mujer perteneciente al mismo.

9 Por otra parte, desde el año 2009 la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó, mediante la Acordada 13/2009, la Oficina de la Mujer, que se creó también en los poderes judiciales de cada provincia argentina, siendo uno de sus objetivos la capacitación en la perspectiva de género a los agentes de justicia.

10 Recurso electrónico recuperado el 19/11/2018 de <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/casi-dos-femicidios-por-mes-en-cordoba-en-2017-no-bajan>.

11 Recurso electrónico recuperado el 19/11/2018 de <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/125-denuncias-por-violencia-familiar-al-dia>.

12 Suscrita en 1994 (Belém do Pará, República Federativa de Brasil).

defensa de los derechos humanos de las mujeres para la lucha contra la violencia física, psicológica, sexual, tanto en el espacio público como en el privado.

Dicha ley también nos permite involucrar a las universidades estatales en el asunto bajo una mirada interdisciplinaria que convoca a diversos centros de formación. Es preciso recordar que las actas assemblearias de los encuentros nacionales y de la Comisión Encuentro de Córdoba<sup>13</sup> no eran recibidas por la universidad, ni valoradas como lecturas diagnósticas para el desarrollo de propuestas y temáticas visibilizadas a nivel social y articuladas a los debates de género.<sup>14</sup> De allí la necesidad de un anclaje normativo que las expresa y habilita.

La Convención de Belem do Pará reconoce en su preámbulo que la violencia contra la mujer constituye una violación a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, siendo su origen histórico la desigualdad estructural entre varones y mujeres. No es un problema individual ni privado, no es una patología: es una violación a los derechos fundamentales de las mujeres como ciudadanas y humanas, por lo que compromete al Estado en su garantía y protección. Esta cuestión facilita, desde la mirada de las ciencias sociales, un análisis que avanza en explicaciones estructurales de la problemática, involucra nuevas lecturas sobre el sistema social y sus responsabilidades en el asunto y compromete a una formación de profesionales del área respecto del abordaje interventivo en el cual el Trabajo Social aporta sus nuevas perspectivas sobre el asunto.

Otro de los anclajes normativos del posgrado fueron la Ley Provincial n.º 9283 de Violencia Familiar (2006) y la Ley Nacional n.º 26.485 de Protección Integral Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (2009). Esta última constituye un instrumento fundamental para el diseño de políticas públicas con un enfoque más amplio del problema que recupera en algún sentido discusiones y debates propios del movimiento feminista y movimiento de mujeres.

El avance en las legislaciones, que de manera más integral o más fragmentada van incorporando una perspectiva de género, pone de relieve la dimensión histórica y dinámica de las luchas sociales y el papel que diferentes movimientos sociales, entre ellos el feminismo y movimiento de mujeres, han tenido en las disputas por establecer como legítimas ciertas necesidades sociales antes no reconocidas y derechos específicos. A nivel de los espacios universitarios, los aportes de los marcos teóricos y documentales de aquellas cátedras, proyectos de investigación y de extensión, que eran alentados por mujeres militantes feministas, hoy se expresan en

---

13 La Comisión encuentro se encontraba compuesta por mujeres profesionales, en su mayoría de diversas disciplinas, y mujeres barriales de la ciudad de Córdoba. La mirada sobre problemas sociales y políticos concretos ponía en diálogo las diversas miradas de estas mujeres que centraban sus lecturas en torno a problemáticas de salud, violencia, representación, derechos, liderazgo entre otras cuestiones.

14 Decimos que no eran temáticas visibles ni valoradas en el ámbito universitario por diversos motivos que podrían abrir un nuevo canal a otro artículo, pero a modo de señalamiento debemos decir que los debates del feminismo en Argentina se inician con mayor énfasis luego de la dictadura militar, es decir, en la década de 1980. Los movimientos sociales interpelan a nivel social pero también universitario, sin embargo, los consensos en la universidad se tomaron su tiempo, y además los aportes de la comunidad feminista en los marcos académicos demandaron también sus propios tiempos.



propuestas como las que estamos comentado del posgrado. Debemos reconocer que aquellas preocupaciones propias de la intervención profesional desde diversas ciencias tiene su raíz, en particular, en la disciplina de Trabajo Social que se vuelve clave en el momento en que se instalan contenidos relativos al asunto en cátedras que hacen a la formación troncal de la disciplina y cuando alientan propuestas de formación en el grado y el posgrado, pero además en los entrenamientos de las prácticas preprofesionales de las y los estudiantes universitarios.

Asimismo la lectura respecto de las necesidades sociales que expresan las mujeres que padecen violencia, especialmente desde sus posiciones e intersecciones sexo genérico, étnico, de clase y raza, se construye desde los debates en torno al objeto de intervención profesional de la disciplina Trabajo Social. Los mismos involucran una lectura de las necesidades, relaciones y representaciones sociales, promoviendo reflexiones críticas que permitan comprender y explicar las razones estructurales de la violencia, y sus anclajes en la vida cotidiana de las mujeres, el sostenimiento de la violencia desde las tramas de relaciones sociales y los discursos, todas cuestiones abordadas en el marco del posgrado.

La presencia del Estado en las relaciones interpersonales, familiares, sociales, mediante los instrumentos jurídicos, es compleja y contradictoria, en tanto que el Estado moderno, como lo plantean muchas feministas, nació patriarcal, es decir, su ADN y genealogía es de carácter patriarcal (Pateman, 1995; Lerner, 1990; Hartmann, 1981; Segato, 2017), por tanto, produce y reproduce la violencia y discriminación interseccional en sus instituciones y en sus prácticas; y a la vez las normativas constituyen instrumentos conquistados en la lucha que nos posibilitan avanzar en el largo proceso de la afirmación y defensa de los derechos humanos y ciudadanos de las mujeres. Pero además implica identificar las complicidades presentes con relación a la problemática de género y de la violencia, en particular, entre los diversos actores sociales, políticos, culturales y aún académicos que, sosteniendo pautas propias del capitalismo patriarcal, ofrecen a las mujeres una “ciudadanía fragilizada” (Rotondi, 2003).<sup>15</sup>

Esta idea también se vincula con el concepto de relaciones desiguales de poder, poniendo de relieve al género como categoría relacional de análisis con “una historicidad propia, cuyo eje motor son las relaciones de poder, entendida

15 “En primer lugar, y atendiendo a la ciudadanía de las mujeres, partimos de analizar las relaciones sociales que se fundan en la trama social como relaciones de subordinación. Aludimos a relaciones de poder asimétricas y naturalizadas que definen el lugar que ocupan las personas en la sociedad desde el punto de vista de su pertenencia a una clase, pero, además, respecto del género. Por otra parte, cuando aludimos a la mujer en tanto ciudadana, consideramos que, además, tendremos que tener en cuenta las intersecciones raciales, étnicas, de clase entre otras. Si es necesario abandonar la concepción de patriarcado universal y monolítico, otro tanto debe hacerse con la noción de mujeres como sujeto del feminismo —exclusivamente—, o con la noción de género. La noción de sujeto-mujer, tal como se la suele utilizar, depende de otros tantos supuestos y construcciones. La noción de mujer ciudadana se presenta como paradójica, solemos entramparnos en una visión irreal de relaciones sociales iguales que son específicamente desiguales y construidas, y donde la internalización de las mismas se plantea como un rasgo más de la complicidad social. La distancia entre la igualdad formal y la igualdad real fragiliza la ciudadanía de las mujeres, y deriva de las formas de organización del capitalismo y del patriarcado (división sexual del trabajo en la producción, responsabilidades derivadas de la maternidad y del papel tradicional de la mujer en las familias). Esta fragilidad impacta en términos políticos, económicos y culturales” (Rotondi: 2003: 70).



no como una fuerza coherente, unificadora y central, sino como relaciones desiguales construidas discursivamente y como campo de fuerzas sociales” (Ramírez, 2005: 40-41). Perspectiva que potencia una mirada articuladora de los diferentes actores sociales comprometidos (en el sostenimiento o en la transformación de la violencia), en el que se incluye también al Estado y sus agentes a los espacios públicos y privados, así como la afectación a las mujeres a nivel individual y como grupo social, reconociendo la discriminación como práctica social vinculada con la violencia de género.

### **3. Ahora bien, ¿por qué hacerse cargo de esta problemática desde la universidad pública y junto a otros actores/as?**

En estos contextos, ¿qué argumentos priorizar a la hora de aludir a los compromisos que la universidad pública debe asumir con esta cuestión? ¿Todo empieza y termina en un posgrado? En una primera respuesta se destaca los aportes que la universidad pública puede realizar en la comprensión del problema de la violencia de género y que tiene su anclaje en la misma misión de la universidad y sus vinculaciones con el conocimiento de una problemática social, política y cultural que demanda diversas aristas de lecturas y de transferencia a la escena social. Sin embargo, la salida a la realidad propone tanto acciones de extensión como de formación de aquellos profesionales que pasaron por los claustros universitarios y esa tarea no puede eludirse si apostamos a un posicionamiento claro sobre el problema.

En este sentido deberá debatirse en los claustros universitarios, no solo la problemática, sino la posición de la universidad como actora social y el posicionamiento o toma de posición, como plantearía Bourdieu (1988) respecto del asunto.<sup>16</sup> Habrá que reconocer, además, que los abordajes de la violencia de género aún están en construcción y la difusión de las iniciativas de formación como las que se está socializando. Del mismo modo, que las acciones a nivel social y político son claves en el fortalecimiento de la toma de posición de la universidad.

Por otra parte, desde esta institución, como espacio de formación y desde la presente perspectiva, debe señalarse que pensar la violencia implica pensar un problema social, histórico, pero también político y cultural. Esta mirada conduce a los/las sujetos a estudiar aquellas raíces estructurales y los anclajes que el problema plantea en las diversas formas de organización social y política de nuestra sociedad (capitalismo, patriarcado, colonialismo y los juegos de poder de estos sistemas). Comprender cómo la violencia se expresa y reproduce en todas las instituciones entre las cuales está el poder judicial, afectando los derechos de ciudadanía, implica analizar aquellas contradicciones propias del debate entre democracia como sistema político, en el marco de un esquema capitalista, patriarcal y colonial.

---

<sup>16</sup> Nos interesa recuperar la noción de posición y posicionamiento desde este autor, y su aporte respecto de cómo se construye desde una posición que puede ser común —un espacio educativo— un posicionamiento que involucra un planteo teórico, político, epistemológico y que permite jugar de formas particulares una posición.

Esta lectura pone en evidencia la necesidad de construir un horizonte de análisis y reconocer las implicancias que tiene este problema social, ya que no se trata de un problema individual de los/ las sujetos, ni tampoco un problema de instancia privada, y requiere analizarse a la luz del sistema social vigente, en un momento histórico, reconociendo las diversas relaciones sociales de subordinación y sus asimetrías, tanto como identificar las formas de producción, reproducción y naturalización del problema de la violencia en el marco del mismo sistema.

Ahora bien, si se identifica una trama social que plantea mecanismos particulares de reproducción de la violencia, habrá que considerar algunos interrogantes: ¿la universidad y el poder judicial, como instituciones del sistema social y político, no reproducen la violencia de género? ¿No construyen un *habitus*, como plantearía Bourdieu (1985), en el cual se ven reflejadas las pautas del sistema? La autoevidencia de la violencia, sus construcciones, los estereotipos de género, los sujetos de conocimiento hegemónico, los métodos correctivos y aún las estrategias de intervención, ¿acaso están exentas de estos rasgos de naturalización de la violencia de género?

Estos interrogantes tal vez sean los que han llevado a plantear propuestas concretas en las cuales se ponen a disposición una serie de nociones, enfoques, metodologías y herramientas que faciliten la construcción de miradas que aporten a la modificación de prácticas, representaciones y acciones de los profesionales que operan ante este grave problema, al menos desde las disciplinas con foco en las ciencias sociales. Y tal vez, lo que lleva a conformar un equipo altamente interdisciplinario, integrado casi en su totalidad por especialistas de la UNC de disciplinas distintas a la abogacía.

Por otra parte, el desarrollo de una propuesta de formación de posgrado, universitaria, asentada en el ámbito de la justicia, identifica y visibiliza actores institucionales claves, por lo cual un objetivo fue mostrar de manera concreta la necesidad de toma de posición frente al problema de la violencia de género y la preocupación por instalar en la escena universitaria estrategias de acción junto a instituciones que aportan en las respuestas desde la política pública. Interdisciplinaria y mirada de la política pública dan nominación al curso “Violencia de género desde un enfoque interdisciplinario: de las palabras a los hechos”.

#### 4. ¿Qué aporta el curso de posgrado?

Una de las claves de los fundamentos del curso de posgrado se enmarca en una propuesta general de sensibilización y capacitación dirigida a las/los agentes que desempeñan diferentes funciones en el poder judicial de la provincia de Córdoba, en el marco del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país a partir de la aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), que en su artículo 8c) plantea adoptar medidas para “[...] fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios

encargados de la aplicación de la ley [...]”. Asimismo, en la Recomendación General n.º 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1992) se establece, en el artículo 24b), que “es indispensable que se capacite a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención”.

Las acciones de sensibilización operan en ámbitos de política compleja, como lo es la justicia, como una acción de apertura y aliento al desarrollo de una política pública que recupera el abordaje de una problemáticas de múltiples aristas. Y si bien reconocemos que se han planteado diversas experiencias en torno a ello, el desarrollo de un curso de posgrado, que propone la vinculación con temáticas y marcos teóricos específicos y novedosos para este colectivo, aporta enfáticamente a la sensibilización y motivación en torno al tema, desde un colectivo interdisciplinario. En ese contexto, la categoría violencia de género expresa un proceso colectivo y sociohistórico de debates, que pone en la esfera de lo público un tipo de violencia estructural y específica en la que “el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer [...]” (Rico, 1996: 5).

Diversas conceptualizaciones (violencia familiar, violencia doméstica, violencia hacia la mujer, géneros y violencias, violencia de género en contra de las mujeres, entre otros) van expresando algunas de las transformaciones que se han ido presentando en concepciones, explicaciones, legislaciones y tratamientos del problema; involucrando a la sociedad y de manera medular al Estado y sus instituciones. De allí que sea central la articulación de contenidos centrales que estructuramos en cinco módulos, iniciando el recorrido en el primer módulo, introduciéndonos en los estudios de género y sexualidades disidentes de la heteronorma y sus aportes a la justicia, analizando historia/origen, sentidos y campos de estudios; además de las categorías claves de género, sexo y las raíces estructurales de la violencia.

Las nociones de patriarcado, androcentrismo y diversidad cuestionan el por qué estudiar hoy la problemática social y política de la violencia desde un enfoque de género feminista. Esta lectura nos conduce a un segundo módulo que nos demanda analizar la construcción de sujetos y subjetividades, las cuales expresan implicaciones en la cultura. Género e interseccionalidades surgen como categorías claves, pero además contribuyen a la lectura de las diversas y múltiples implicancias en las relaciones entre las categorías de género, sexo, clase, etnias, raza, generaciones, sexualidades. Los conceptos de igualdad, diversidad, diferencia nos acercan a los sujetos y los derechos, entendidos estos como derechos humanos y de ciudadanía.

Pero la perspectiva no puede detenerse solo en el análisis categorial, ya que es clave para el abordaje la mirada de la violencia de género y las políticas públicas, cuestión que se aborda en el tercer módulo del curso. La construcción sociohistórica y las interpretaciones de la violencia de género nos permiten acercarnos a conceptos que fueron definiendo perspectivas sobre el asunto, tales como violencia familiar, violencia doméstica, violencia contra la mujer y violencia de género.

Estas formas diferentes de denominar el problema dan cuenta de las transformaciones que se han venido produciendo en las perspectivas de análisis, fruto de las luchas por la interpretación de la violencia de género y sus modos de abordarla, entendiendo que “las interpretaciones no son simplemente representaciones [...] Son, más bien, actos e intervenciones” (Fraser, 1989: 11).

En estos procesos los problemas expresados como nuevas demandas sociales salen de la instancia de “lo privado”, desprivatizándose, e ingresan a la esfera de lo público; es decir, se politizan (Fraser, 2010), posibilitando así el acceso al campo de la política de figuras como el femicidio o feminicidio, que hoy se encuentran reconocidas como un agravante de la figura de asesinato en el código penal argentino. El análisis de las políticas públicas y el necesario enfoque de derechos es clave en este momento de la propuesta.

Los dos últimos módulos de trabajo nos acercaron a una lectura de los nuevos marcos normativos, principales leyes, instrumentos y acuerdos internacionales y regionales que establecen las obligaciones de los Estados respecto de los derechos de la mujer y la eliminación de la violencia contra la misma. Y la visibilización de las diversas expresiones de la violencia que hoy se reconocen en la ley nacional y que facilitan el diseño de nuevas estrategias de intervención, entendiendo la violencia no solo como proceso sino también como instrumento presente en la cultura patriarcal. Se aborda, además, las formas que asume el ciclo de la violencia, sus impactos y huellas en la subjetividad; asimismo, las distintas formas de violencia, los diversos espacios involucrados (comunicación, obstétrica) tan ocultos y tan centrales en la reproducción continua de la misma.

El abordaje que se realiza se considera introductorio al estudio y análisis del problema de la violencia de género para su tratamiento en el campo de los derechos y sus prácticas en el poder judicial, como actor clave en el asunto. El curso pretende ser un aporte para la interpretación de las normativas, la elaboración de respuestas para el resguardo de las mujeres y para la problematización de sus propias prácticas en clave de género e interseccionalidad. Identificar un actor institucional, como el Poder Judicial y sus prácticas, así como los caminos que viene recorriendo este ámbito a partir de las nuevas normativas y leyes ha sido un aspecto clave para iniciar un proceso que instala, desde marcos teóricos complejos e interdisciplinarios, una nueva mirada.

En este punto debemos señalar que asumimos la interdisciplinariedad, tomando los aportes de Alicia Stolkiner (2005), quien plantea:

La interdisciplinariedad es un posicionamiento, no una teoría unívoca. Ese posicionamiento obliga a reconocer la incompletud de las herramientas de cada disciplina. Legítima algo que existía previamente: las importaciones de un campo a otro, la multirreferencialidad teórica en el abordaje de los problemas y la existencia de corrientes de pensamiento subterráneas —de época— atravesando distintos saberes disciplinarios. La actividad interdisciplinaria, sea de la índole que sea, se inscribe en la acción cooperativa de los sujetos, requiere de ello [...] (Stolkiner, 2005:5)

Desde este enfoque, asumir un posicionamiento interdisciplinario implica una necesaria multirreferencialidad teórica epistemológica y metodológica en el abordaje de los problemas, así como la acción reflexiva y cooperativa que nos constituye como actores/agentes en el campo jurídico. La violencia de género, como todo problema social, necesita de los aportes de todas las disciplinas para su estudio, análisis e intervención.

En el caso del poder judicial, la planta profesional está constituida en una amplia mayoría por abogadas/os; los equipos técnicos lo conforman un sector menos numeroso, como psicólogas/os y trabajadoras/os sociales. También cuenta con médicos y psiquiatras en áreas específicas. Por ello, esta iniciativa conlleva una lectura de la violencia de género desde distintas miradas disciplinares y dimensiones de análisis del problema, con el fin de sumar mayor complejidad en las interpretaciones y las respuestas a este problema multidimensional. Especialmente porque en el campo del poder judicial predomina un enfoque jurídico normativo, en muchos casos reproductor de una lógica social tradicional en tensión con los planteos de las nuevas legislaciones.

Las implicaciones que esto tiene nos llevan a un desafío importante en el diseño de propuestas que aporten a la problematización de las lógicas hegemónicas naturalizadas y en ocasiones no cuestionadas. La incorporación del enfoque de género feminista e interdisciplinario es estratégico y necesario en todo proceso de formación que busque problematizar la realidad social, desnaturalizar las desigualdades y opresiones (género, clase, generación, raza, etnias, etc.) y transformar las prácticas cotidianas. El enfoque o perspectiva de género feminista,<sup>17</sup> que consiste en la “crítica de la concepción androcéntrica de la humanidad que dejó fuera a la mitad del género humano: las mujeres” (Lagarde, 1996: 13), ofrece un lugar valioso desde el cual leer y comprender las relaciones de géneros, las cuales —como se viene diciendo— reproducen el conjunto de las relaciones sociales en nuestra sociedad. Las desigualdades, injusticias y jerarquías sociales, basadas en la posición de género, se plasman en relaciones de poder asimétricas, que afectan la constitución de las mujeres como sujetos de derechos y naturalizan la imposición violenta de este poder mediante la fuerza física, económica y simbólica.

En este sentido, el enfoque de género propone la construcción de una visión acerca de las relaciones sociales de género en términos de relaciones desiguales de poder, las cuales se han ido —y se van— construyendo en sociedades concretas y momentos históricos precisos. Estas miradas contribuyen al reconocimiento de las asimetrías de géneros presentes en los diferentes espacios sociales, sacándolas del ámbito de lo privado —desprivatizándolas— y situándolas en el espacio de lo público, es decir, politizándolas. Perspectiva que considera la capacidad de “agencia” de los sujetos/agentes sociales tanto en la producción como en la recreación de sus prácticas (de acuerdo con los contextos y relaciones existentes

---

17 Reconociendo las diversas cosmovisiones acerca de la categoría género es que precisamos nuestro enfoque o perspectiva de género como feminista, en línea con los desarrollos de Amorós (1990a y 1990b), Lagarde (1996 y 2012) y Lamas (1996), dado que reconoce una intencionalidad crítica y detractora del orden social patriarcal como origen de las desigualdades e injusticias de género.

entre lo opresivo y lo emancipatorio) y no solo como un sujeto determinado y mero reproductor de lo dado. La perspectiva de género feminista contribuye así a develar una parte importante de la realidad que ha estado invisibilizada, lo que conlleva modificar la ya conocida, es decir, que establece una práctica transformadora. El feminismo instituye así una nueva realidad y, al hacerlo, plantea nuevos problemas y nuevas alternativas.

La consigna contenida en el título del curso de posgrado “de la palabra a los hechos”, ha sido una invitación a la participación y articulación en las reflexiones individuales y colectivas de las miradas y prácticas cotidianas y profesionales, entendiendo que aportan a su análisis y transformación. Pero también una convocatoria a la producción de nuevas propuestas de intervención, validadas nuevamente por una actora habilitada para evaluar los ensayos de las intervenciones que se producen en el marco del posgrado.

En el desarrollo de la propuesta participan docentes de diferentes disciplinas y trayectorias vinculadas con los estudios de géneros, feminismos y violencias, pertenecientes al campo del trabajo social, la psicología, filosofía, educación, abogacía, que aportan en la construcción de estrategias de intervención complejas. La propuesta de formación se estructura, como ya comentamos, en cinco módulos que aparecen como abordando de manera progresiva el tratamiento de la temática, cuyos contenidos articulan en un análisis estructural del problema un abordaje específico del asunto.

Cada módulo, desarrollado en el curso de posgrado, ha implicado una instancia específica de estudio y análisis de este problema y a la vez conlleva su articulación con la totalidad del recorrido planteado. La propuesta intenta interpelar las propias miradas y prácticas cotidianas en cada cursante, a fin de problematizar y deconstruirlas en un proceso individual pero que es también colectivo. Es decir, la producción de reflexiones individuales sobre las propias prácticas, espacios cotidianos de trabajo así como el contexto social y socio histórico más amplio en el que se desarrolla y del que forma parte, y propuestas interventivas específicas en las que se traducen nuevos fundamentos y acciones en el marco de nuevos marcos teóricos. La propuesta se instala como desafiante a procesos de transformación e intervenciones en el campo judicial, contribuyendo a la modificación de las prácticas discriminatorias y reproductivas de la violencia de género.

La violencia de género se presenta muchas veces oculta, difícil de develar y no reconocida como problema social interclasista, es decir, posible de existir en todos los espacios sociales que por lo tanto incluye el ámbito judicial, produciéndose una invisibilización que se sostiene y alimenta —entre otras cosas— por medio de los mitos que ubican a la violencia contra la mujer en sectores de pobreza y escasa trayectoria educativa. Por otra parte, y retomando a Parisi, en Domínguez y Soldevila, diremos que

La invisibilización, que impide que salga a la luz pública lo que se mantiene en ámbito privado, es producto de una larga cultura del silencio, la represión y su naturalización. Recordando las reflexiones luminosas de Boaventura de Sousa Santos,

se trata de una monocultura de invisibilización de las diferencias, frente a la cual deben oponerse distintas ecologías emancipatorias; no solo hacer público y político lo que se ha mantenido como privado y en silencio, sino hacer ver, en lo conceptual y en las prácticas concretas, que lo que está en juego son derechos humanos. Para esta finalidad, la perspectiva de género es esencial y sin ella nos moveríamos en un progresismo mutilado (Parisi, en Domínguez y Soldevila, 2004: 12).

Nos planteamos contribuir a problematizar miradas pero también prácticas cotidianas desde instancias colectivas y esto demanda acciones en diversas direcciones, la formación es una de ellas, pero esa instancia demanda además una difusión de los productos y de las nuevas tomas de posiciones necesarias para la visibilidad a nivel de la sociedad y de las políticas públicas que se van comprometiendo o no con esta compleja problemática. Este proceso fue acompañado semanalmente por medio de diversos espacios e instancias acompañada por tutores, como los foros de debates y trabajos prácticos escritos individuales y finales en los que la reflexión convocaba a problematizar las propias miradas e intervenciones.

La perspectiva de género feminista y el análisis interseccional de la violencia de género enriquece los marcos interpretativos, en la medida que interpela y convoca al estudio crítico y estructural del sistema productor/reproductor de las opresiones e injusticias sociales de género, ampliando y complejizando las lecturas de sujetos en las que las posiciones de género, generación, etnias, clase, raza, etc., se articulan en diferentes estructuras de poder y dominación, profundizándose las exclusiones y violencias. El feminismo, además de constituir una crítica a los sistemas de opresión, de producir una revolución en el campo de las ciencias sociales y humanas, constituye también una práctica política que busca transformar a partir de sus discursos y acciones las relaciones de subordinación.

La mirada y revisión del patriarcado, el androcentrismo, el colonialismo como matrices culturales e ideológicas que naturalizan la desigualdad en las relaciones de género, están articuladas al capitalismo y la noción de propiedad privada, expresadas en lógicas binarias y asimétricas desde las cuales se construyen y reproducen las relaciones sociales en nuestra sociedad. Y estas lógicas demandan ser interpeladas, reconstruidas y comprendidas para realizar un abordaje de esta problemática. Pero, nuevamente, la construcción de estas categorías y su expresión en propuestas interventivas requieren toma de posición y decisión al respecto.

La categoría de interseccionalidad aporta complejidad al tratamiento del problema. En la década de 1980 se aludía a la complejidad de la clase social y el género. En la actualidad, aporta entrecruzando las relaciones de género con otras formas de dominación social (etarias, raciales, étnicas, disidencias sexuales). Este enfoque introduce al debate de la “diversidad”, la “diferencia” y la “pluralidad” presente en cada situación que analizamos. Al mismo tiempo, producen diferentes categorías de identidad, percepción y acción que contribuyen a estructurar y definir posiciones en el ordenamiento social y que son cruciales para comprender

las desigualdades y dificultades presentes en la violencia de género, en su tratamiento y transformación.

Cabe tener presente que la Recomendación General n.º 28 del Comité de la Cedaw, en su apartado 18, señala que la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados, ya que la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, las sexualidades y la identidad de género. La interseccionalidad es, además de herramienta para el análisis, un elemento para la elaboración de políticas y la transferencia de las herramientas. Aborda las diversas discriminaciones y nos aporta a la comprensión de las relaciones entre identidades y derechos.

## 5. Concluyendo transitoriamente

La convocatoria a compartir instancias de transferencia sobre la problemática de la violencia de género por medio del posgrado que analizamos instala una invitación a seguir revisando y accionando, pero en esta ocasión recuperando algunos hitos de la propia historia del medio cordobés y de las instituciones cordobesas, en este caso universidad y justicia. La lectura del problema de la violencia como problema estructural, social, político y cultural, además de ser marco, aporta en procesos de visibilización de la problemática y en la búsqueda de respuestas analíticas vinculadas con la intervención social y formación.

Comprender y explicar, analizar y leer el sistema no se podría decir que sea tarea sencilla sin un posicionamiento que acompañe desde la comprensión de las propias responsabilidades que algunas instituciones tienen en nuestro medio y los compromisos para accionar como actores sociales concretos con mayores responsabilidades de transformar los problemas sociales. Por este motivo, es necesario dar a conocer y valorar los diversos espacios educativos que desde la universidad pública se vienen construyendo. Debatir y construir propuestas es una vía de aporte a este problema social tan contundente.

Resta aún un amplio camino por transitar especialmente en la construcción y consolidación de propuestas educativas en los niveles de grado y posgrado. Desde el Trabajo Social y la Facultad de Ciencias Sociales se han instalado procesos asociando diferentes instituciones y agrupaciones de nuestro medio, que consideramos que es una estrategia oportuna para el presente momento histórico, pero además de enriquecimiento mutuo. El anclaje en el feminismo aporta al sostenimiento y diseño de propuestas desde una mirada compleja de los problemas multidimensionales, por lo que recuperar argumentos y fundamentos construidos en la colectiva feminista dan sentido a discusiones y debates permeando a las instituciones responsables de dar respuestas.

Poner en diálogo es aquí el foco de la reflexión, diálogos en diferentes sentidos, disciplinares, institucionales, intersectoriales y con un fluido vínculo hacia la comunidad y sus organizaciones, los movimientos sociales, de mujeres



y feministas. El enfoque integral y el tratamiento interdisciplinario del asunto, así como los saltos cualitativos que aportaron las leyes en nuestro país, son un elemento clave a la hora de nuevas lecturas y abordajes en la intervención de los diversos profesionales que hoy accionan y que demandan formación. Cuestión esta que la universidad no podrá desarrollar sin una toma de posición que se va compartiendo en la medida que se acciona. Por ello la perspectiva de género, la mirada de la violencia estructural, la categoría de la interseccionalidad, entre otras, se vuelven asuntos claves en la academia a la hora de comprender y transferir herramientas para el abordaje de este complejo problema.

La importancia que cobra para la factibilidad de las transferencias la conformación de equipos y de recorridos conjuntos al interior de nuestro movimiento de mujeres y feministas cordobesas es, sin duda, una estrategia ineludible que habrá que profundizar, reafirmando como estrategia colectiva de incidencia desde la sociedad civil en las políticas públicas en general y en las políticas universitarias y judiciales en particular.

## 6. Referencias bibliográficas

- Amorós C. (1990 a). *Mujer, participación, cultura política y Estado*. Buenos Aires: De La Flor.
- \_\_\_\_\_ (1990 b). *El feminismo: senda no transitada de la Ilustración. Isegoría 1*. Madrid: Universidad Complutense.
- Bourdieu, P. (1985). Los ritos de institución y la fuerza de la representación (pp. 78- 95). *¿Qué significa hablar?* Madrid: Editorial Akal.
- \_\_\_\_\_ (1988). Espacio social y poder simbólico (pp. 127-142). *Cosas dichas*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer [Cedaw] (2010). Instrumento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Proyecto de Recomendación General n.º 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Naciones Unidas.
- Corcuff, P. (1995). *Les nouvelles Sociologies*. París: Nathan.
- Domínguez, A. (2004). La educación popular frente a los desafíos de la diversidad y la exclusión social. *La Piragua* n.º 20.
- Domínguez, A. y Soldevila, A. (2004). El proceso de constitución de la ciudadanía en las mujeres. Los caminos del empoderamiento de las mujeres para la inclusión. Documento de trabajo n.º 6, REPEM.
- Femenías, M. L. (2000). *Sobre sujeto y género. Lecturas feministas de Beauvoir a Butler* (2008). *Violencia contra las mujeres: urdimbres que marcan la trama*. En E. Aponte-Sánchez y M.L. Femenías, *Articulaciones sobre violencia contra las mujeres*. La Plata: Edulp.
- Fraser N. (1989). La lucha por las necesidades. Esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. Tomado de *Unruly Practices*, Universidad de Minesota.

- Fraser, N. (2010). Trazando el mapa de la imaginación feminista: de la redistribución al reconocimiento y a la representación. En A. Boria y P. Morey,, *Teoría Social y Género: Nancy Fraser y los dilemas teóricos contemporáneos*. Córdoba, Argentina: Unifem/Catálogos/UNC.
- Genolet, A. (2003). Maternidad adolescente: estudio de las prácticas maternas en mujeres pobres en la ciudad de Paraná. *Desde el Fondo*. Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Hartmann, H. (1981). El matrimonio infeliz del marxismo y el feminismo: hacia una unión más progresista. En L. Sargent, *Mujeres y revolución: una discusión sobre el matrimonio infeliz del marxismo y el feminismo*. Boston, Massachusetts: South End Press.
- Lagarde, M. (1996). La perspectiva de género (pp. 13-38). *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid: Editorial Horas y Horas.
- \_\_\_\_\_. (2012). *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías*. Ciudad de México: Instituto de las Mujeres del Distrito Federal/Gobierno del Distrito Federal.
- Lamas, M. (1993). Debate Feminista. 2000. Ciudad de México, Copilco, año 4 vol. 8, septiembre.
- \_\_\_\_\_. (comp.) (1996). *El Género. La construcción cultural de la diferencia sexual*. Biblioteca Feminista. Universidad Autónoma de México.
- La Voz (25/11/2017). “125 denuncias por violencia familiar al día”. Recuperado el 20/11/2018 de <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/125-denuncias-por-violencia-familiar-al-dia>.
- La Voz (5/1/2018). “Casi dos femicidios por mes en Córdoba en 2017: no bajan”. Recuperado el 20/11/2018 de <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/casi-dos-femicidios-por-mes-en-cordoba-en-2017-no-bajan>.
- Ley Nacional n.º 24.632 (s/f). Aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida también como Convención de Belém do Pará, suscripta en la República Federativa de Brasil en 1994.
- Ley Nacional n.º 26.485 (2009). Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Sancionada: 11/3/2009. Promulgada de Hecho: 1/4/2009.
- Ley Provincial n.º 9283 (2006). de Violencia Familiar. 1/3/2006. Argentina.
- Lerner, G. (1990). *La creación del patriarcado*. Barcelona: Editorial Crítica S. A.
- Muñoz Cabrera, P. (2011). Violencias interseccionales. Debates feministas y marcos teóricos en el tema de pobreza y violencia contra las mujeres en Latinoamérica. Producida por Central America Women’s Network (CAWN). Versión en español impresa en Tegucigalpa, Honduras.
- Mouffe, Ch. (1999). Feminismo y ciudadanía política radical. *El retorno de lo político*. Buenos Aires: Paidós.
- Pateman C. (1995). El contrato sexual. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa: Editorial del Hombre.
- Ramírez, J. C. (2005). *Madejas entreveradas. Violencia, masculinidad: varones que ejercen violencia contra su pareja*. Ciudad de México: Plaza-Valdez.

- Rico, N. (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Santiago: Cepal. Recuperado el 20/6/2013 de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/4345/lcl957e.pdf>.
- Rotondi, G. (2003). Ciudadanía fragilizada. Género y ciudadanía (pp. 169-195). En N. Aquín (comp.), *Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- (2016). La Universidad escucha las escuelas: balance de una acción sinérgica (pp. 382-387). *Revista +E versión digital* (6). Santa Fe: Ediciones Universidad Nacional del Litoral.
- Rotondi, G., Giordano, R., y Gaitán, P. (2009). Violencia de género: representaciones, prácticas e incidencia en políticas públicas educativas (pp. 145-160). *Equidad de género en el sistema educativo: una apuesta*. Córdoba: Ediciones Escuela de Trabajo Social, UNC.
- Segato R. (2017). *La guerra contra las mujeres*. Madrid/Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones/Traficantes de Sueños.
- Soldevila, A., y Domínguez, A. (comp.) (2014). *Violencia de género, una realidad en la universidad*. Córdoba: Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba.
- Soldevila, A. (2009). El lugar de las miradas en la construcción de estrategias de intervención social desde la perspectiva de género (pp. 73-86). En G. Rotondi (comp.), *Equidad de género en el sistema educativo: una apuesta*. Córdoba.
- Stolkiner, A. (2005). Interdisciplina y salud mental. IX Jornadas Nacionales de Salud Mental/I Jornadas Provinciales de Psicología, Salud Mental y Mundialización: estrategias posibles en la Argentina de hoy. Posadas, Misiones, Argentina.
- Rozas, M. (2003). La intervención profesional en relación con la cuestión social. *La cuestión social contemporánea y la intervención profesional como campo problemático*. Buenos Aires: Espacio editorial.
- Thompson, A. (1995). *Políticas públicas y sociedad civil en Argentina. El papel de las organizaciones sin fines de lucro*. Buenos Aires: Cedes. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cedes/thom4.rtf>.



# Feminicidio sexual sistémico: impunidad histórica constante en Ciudad Juárez, víctimas y perpetradores

*Systemic Sexual Femicide: a constant historical impunity in Ciudad Juárez, victims and perpetrators*

Julia Estela Monárrez Fragoso<sup>1</sup>

Profesora investigadora de El Colegio de la Frontera Norte Departamento de Estudios Culturales Dirección General Noroeste, Ciudad Juárez, México

Correo electrónico: juliam@colef.mx

*Recibido: 14-mayo-2018. Aceptado: 4-septiembre-2018.*

## Resumen

El propósito de este artículo es comprender la permanencia del feminicidio sexual sistémico en la Ciudad Juárez (México) desde 1993 hasta 2018, período en el cual, prácticamente, no ha habido consecuencias legales para los victimarios de 154 víctimas. Inicio el ensayo subrayando la potencia que tiene la palabra feminicidio para desarticular, dentro de la lógica patriarcal, la condición de sujeto matable de las mujeres. Para ello, realizo un ensamblaje teórico entre la hermenéutica social del sufrimiento, la creación de espacios negativos de la civilización y las resistencias de familiares de víctimas, a la continua impunidad histórica del feminicidio. Este artículo hace uso de una metodología cuantitativa y cualitativa: partimos de la base de datos de feminicidio, la cual contiene el registro de víctimas y victimarios. Con estos datos revelo la transmisión bárbara de la crueldad que los victimarios cometen sobre las mujeres. La segunda es la metodología del oprimido que muestra las estrategias de resistencia que los familiares de las víctimas mantienen para acceder a la justicia. Destaco el sustento que las estructuras materiales y políticas actúan en contra de la vida de las mujeres, aunque hayan sido amparadas por la justicia trasnacional. Sugiero que, confinar el análisis

---

<sup>1</sup> Este artículo es resultado de la ponencia ofrecida en el seminario internacional *El Contexto Femicida de la Violencia Contra las Mujeres*, organizado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultura, el Instituto de Altos Estudios Nacionales y el Consejo Nacional de Igualdad de Género en Quito, (Ecuador) el 24 de noviembre de 2017. Deseo expresar mi gratitud a los excelentes comentarios, observaciones y correcciones que me brindaron quienes leyeron este artículo bajo dictamen ciego. También agradezco a la maestra Lidia Margarita Soriano y al licenciado Jesús Alfredo Rodríguez por su asistencia técnica. Los errores del ensayo son mi responsabilidad.

del feminicidio a la relación víctima-victimario limita el entendimiento de otras estructuras sistémicas que sostienen el feminicidio.

**Palabras claves:** feminicidio sexual sistémico, vidas desnudas, sujetos mata- bles, Estado de excepción, metodología del oprimido, acciones políticas, justicia, Ciudad Juárez.

### Abstract

The aim of this article is to understand the durability of systemic sexual feminicide in Ciudad Juárez (Mexico), from 1993 to 2018, period in which it is practically no legal consequences for the perpetrators of 154 victims. I start the essay, underlining the power feminicide has to dismantle, within the patriarchal logic, the condition of women as killable subjects. I make a theoretical assembly between the social hermeneutics of suffering; the creation of negative spaces of civilization and the resistances of relatives of victims, to the continuous historical impunity of feminicide. I use a quantitative and qualitative methodology. First, the Feminicide database, which contains the register of victims and offenders. With these data, it is possible to reveal the brutal transmission of cruelty. Second, the methodology of the oppressed shows strategies of resistance those relatives of victims maintain to access justice. I emphasize the role that material and political structures play against women lives, even though transnational justice has protected them. I suggest that confining the analysis of feminicide to the victim perpetrator relationship limits our understanding of other systemic structures that sustain feminicide.

**Keywords:** Systemic sexual feminicide; bare lives; killable subjects; State of Exception; methodology of the oppressed; political actions; justice; Ciudad Juárez.

## 1. Introducción

Ciudad Juárez, del estado de Chihuahua, en México, es una ciudad fronteriza con Estados Unidos que ocupa un ignominioso espacio en el contexto internacional. Plantear esta afirmación significa recordar que, desde finales del siglo xx y a inicios xxi, fue conocida por un patrón sistemático y atroz de violencia de género en la modalidad de desaparición y asesinatos de niñas y jóvenes mujeres. Sus edades fluctuaban entre los 11 y 19 años; eran menores, obreras, empleadas de establecimientos comerciales, estudiantes de preparatoria o de academias comerciales y trabajadoras de bares. Todas ellas habían sufrido tortura sexual, sus cuerpos presentaban mutilaciones y habían sido abandonadas en lugares inhóspitos, como lotes baldíos o zonas desérticas que circundan la urbe. Familiares de las víctimas y organizaciones feministas y de derecho, humanistas y académicas, llevaron sus casos a la arena internacional, pidiendo un alto a estos crímenes en contra de la humanidad de las mujeres.

En el año 1999 llegó a Ciudad Juárez, Asma Jahangir, relatora de Ejecuciones Sumarias, Transitorias y Extrajudiciales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En su informe observó que para el Gobierno, “las víctimas eran ‘solo’ muchachas corrientes y, por lo tanto, no eran consideradas una gran pérdida”

(Jahangir, 1999: 32). También destacó que “los familiares de las víctimas habían sido tratados con indiferencia y arrogancia por las autoridades” (Jahangir, 1999: 24). Agregó que el Gobierno descuidó “deliberadamente la protección de las vidas de los ciudadanos por razón de su sexo [y] había logrado indirectamente que los autores de esos delitos quedaran impunes. Por lo tanto, los sucesos de Ciudad Juárez son el típico ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad” (Jahangir, 1999: 32).

La impunidad para los perpetradores y la injusticia para las víctimas siguieron, en el año 2001, cuando fueron encontrados en un campo de cultivo de algodón los cadáveres de ocho jóvenes. Esto conmocionó aún más a la comunidad local, nacional e internacional. En el año 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fincó de responsabilidad internacional al Estado mexicano por la falta de la debida diligencia en investigar la desaparición y muerte de Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, todas ellas encontradas en ese campo algodonero. Ellas habían sido víctimas de lo que la corte denominó “homicidio de mujer por razones de género, también conocido como feminicidio” (CIDH, 2009: 42). Para quien escribe este artículo, esto se ha denominado *feminicidio sexual sistémico* (Monárrez, 2005).

Han pasado 19 años desde la visita de Asma Jahangir y 9 años desde la Sentencia González y otras (“Campo Algodonero”) frente a México. Sin embargo, esta forma de desaparecer y asesinar niñas y mujeres continúa inmovible, con algunos cambios aterradores y con mayor crueldad: los cuerpos ya no se encuentran abandonados en los sitios públicos, o en los lugares deshabitados. Lo único que queda es, si acaso, un fragmento del cuerpo, es decir, están desaparecidas.

Nombrar a esta violencia extrema como feminicidio<sup>2</sup> fue posible porque ya existía este concepto analítico emanado desde el feminismo. Araceli Esparza (2013) asevera que los marcos teóricos creados desde el feminismo nos conceden imaginar la posibilidad “de ir más allá de enfocarnos en las injurias y los errores individuales y permite la constante redefinición de la justicia y la injusticia, dependiendo del contexto histórico y social”. La autora sostiene que “una teoría feminista de la justicia ofrece formas de llegar a término con y trabajando hacia la eliminación” de todas las modalidades de las violencias estructurales, económicas, estatales y culturales, las cuales crean injusticias y sustentan la violencia contra las mujeres y “perpetúan mayor violencia al anular las posibilidades de sanación” (Esparza, 2013: 3).

En este orden de ideas, en este artículo, la reflexión sobre el feminicidio, además de enfocarse en los daños individuales que se causan a las mujeres, en la relación víctima-victimario, también se centra en los daños que las estructuras económicas causan a las mujeres. Por tanto, el foco de análisis del presente artículo se centra en explicar y mostrar la permanencia y los cambios del feminicidio

---

2 Yo utilizo la palabra feminicidio; más adelante explicaré porqué mi decisión por esta opción. Sé que en América Latina algunas feministas hacen uso de la palabra femicidio y otras feminicidio. Sin embargo, esta discusión, jurídica o semántica, no es el objetivo de este artículo.

sexual sistémico en esta ciudad. La intención es responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo es posible que luego de 26 años, incluso después de la sentencia del Campo Algodonero, continúa la apropiación brutal y atroz del cuerpo de las mujeres por medio de la desaparición y el feminicidio? ¿Cómo reclaman justicia familiares de las víctimas en un Estado de injusticia perene?

### 1.1. Argumentos y perspectivas teóricas

El feminicidio es la última de las violencias extremas en contra de las mujeres. Es una violencia mortal y un problema global. Igualmente, sabemos que, independientemente de que se encuentre sostenido por las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, en detrimento de ellas, el feminicidio se presenta en múltiples formas, de acuerdo con los sistemas culturales, políticos y económicos que imperan en cada sociedad. Por eso, tiene diferentes expresiones, tales como el feminicidio íntimo, feminicidio infantil, feminicidio por ocupaciones estigmatizadas, feminicidio racial, entre otras. En tal sentido, se realiza una somera nota conceptual de la circulación del concepto desde la academia anglosajona hasta la latinoamericana,<sup>3</sup> para llegar a la conceptualización del feminicidio sexual sistémico.

Si bien, a partir de estos atroces asesinatos de niñas y jóvenes se asoció el nombre de Ciudad Juárez con el feminicidio, vale decir que este concepto tiene su origen y desarrollo con la primera antología coordinada por Diana Russell y Jill Radford (1992), titulada *Femicide The Politics of Woman Killing*. En dicho libro, Diana Russell explicó cómo fue utilizado por primera vez en el año 1976 el concepto *femicide* (1992, xiv), mientras que Jill Radford lo enunció como “el asesinato misógino de mujeres por hombres” (1992; xi). A su vez, Jane Caputi, una de las autoras de esta antología, añadió que el feminicidio era “una expresión extrema de la ‘fuerza’ patriarcal” (1992, 205). En el año 2001, Diana Russell integró una nueva definición a este concepto, como “el asesinato de niñas y mujeres por hombres por el hecho de ser mujeres” (Russell y Harmes, 2001, 4). Como se puede apreciar, desde sus orígenes, hay varias definiciones en torno al concepto.

El tema de la violencia extrema, producto de un sistema patriarcal global, independientemente de sus diversidades, fue un asunto del activismo e investigación para las feministas de América Latina. En República Dominicana la expresión *feminicidio* se utilizó dentro del movimiento feminista y de mujeres organizadas desde mediados de la década de 1980 (Pola, 2002: 29). En México, atendiendo al trabajo pionero de Russell y Radford, el concepto feminicidio fue introducido en 1994 por Marcela Lagarde (1994).

Desde otras latitudes, Ana Carcedo y Montserrat Sagot (2002) publicaron una extensa investigación, pionera del femicidio en Costa Rica. Ellas siguieron la conceptualización trazada por Russell y Radford (1992) y aportaron pistas para categorizar el femicidio en sus diferentes manifestaciones en ese país. Marcela Lagarde explicó que, en el momento en que el Estado no crea las condiciones de

3 Esta es una tarea pendiente para la investigación académica.



seguridad para las mujeres, tanto en los espacios públicos como en los privados, y las autoridades fracasan en cumplir con sus obligaciones, entonces “el Estado falla, se crea impunidad, la delincuencia prolifera y el *feminicidio* no llega a su fin. Por eso el *feminicidio* es un crimen de Estado (Lagarde, 2005, 156).

La autora de este artículo refrendó la palabra feminicidio a partir de la definición etimológica que proporcionó el doctor Martín González de la Vara en el año 2002.

Para definir el término feminicidio se parte de sus raíces etimológicas. Las dos raíces latinas de la palabra que nos ocupan son *fémina* —mujer— y *caedo*, —*caesum*— matar. La palabra en latín para mujer no es *femena*, sino *fémina*, con “i”. Al unirse dos palabras para formar otra, se respetan las raíces de las dos y no solo se pegan, sino que se pueden poner vocales de unión según el caso en el que estén las palabras. Por eso, se dice biología y no bioslogía y también homicidio y no homocidio. La “i” es una letra de unión de las dos palabras que viene de la tercera declinación del latín. *Feminis* quiere decir “de la mujer”; entonces la muerte de la mujer sería *feminiscidium*, y de allí pasamos a la palabra feminicidio, que es perfectamente correcta para el español. Ahora bien, la palabra femenino es un adjetivo y no un sustantivo. En latín, ese adjetivo —también proveniente de la palabra *fémina*— se decía *femininus*, pero pasó al español como femenino porque nos resulta así más fácil de pronunciar. Ese cambio de vocales se llama aféresis, que significa eliminación o supresión. Feminicidio significaría entonces la muerte del ser femenino o con características de mujer, sea o no una mujer. La palabra femicidio no existe, porque para hacer nuevas palabras se toma la raíz completa; la raíz completa es *fémina*. Si no se hace así, femicidio podría significar, por ejemplo, el asesinato del fémur. Además, no tenemos por qué utilizar neologismos si tenemos las reglas claras en español (de la Vara, correo electrónico, 2002).

Desde el año 2004, acuñé el término feminicidio sexual sistémico, el cual se define de la siguiente manera:

El feminicidio sexual sistémico es el asesinato de una niña/mujer cometido por un hombre, donde se encuentran todos los elementos de la relación inequitativa entre los sexos: la superioridad genérica del hombre frente a la subordinación genérica de la mujer, la misoginia, el control y el sexismo. No solo se asesina el cuerpo biológico de la mujer, se asesina también lo que ha significado la construcción cultural de su cuerpo, con la pasividad y la tolerancia de un Estado masculinizado. El feminicidio sexual sistémico tiene la lógica irrefutable del cuerpo de las niñas y mujeres pobres que han sido secuestradas, torturadas, violadas, asesinadas y arrojadas en escenarios sexualmente transgresores. Los asesinatos, por medio de los actos crueles, fortalecen las relaciones sociales inequitativas de género que distinguen los sexos: otredad, diferencia y desigualdad. Al mismo tiempo, el Estado, secundado por los grupos hegemónicos, refuerza el dominio patriarcal y sujeta a familiares de víctimas y a todas las mujeres a una inseguridad permanente e intensa, a través de un período continuo e ilimitado de impunidad y complicidades al no sancionar a los culpables y otorgar justicia a las víctimas.

El Estado lo acepta y al mismo tiempo lo presenta y lo formula como un cuerpo coherente de violencia sistémica contra las mujeres, con ideas y principios que permiten que se lleve a cabo regularmente. Se supone que no afecta a todo el

cuerpo social, que no es de peligro, ni es dañino en términos generales, porque afecta solo a algunas mujeres, a algunas partes del cuerpo social que son fácilmente reemplazables. Pero una vez que se regulariza, hace al cuerpo social profundamente endémico, profundamente permisible al feminicidio sexual sistémico, le autoriza una naturalización y una continuidad sin límite debido a la impunidad tolerada y permitida, porque no se busca a los culpables.

De una manera maligna, quienes tienen la facultad de otorgar la justicia y quienes están en posición de exigirla emiten y ponen en circulación falsos reportes, falsas apariencias sobre las víctimas: las calumnian, las vilipendian, las difaman y las deshonran. Estas falsas representaciones resultan en la ignominia, el dolor y la pena de quienes sobreviven a las víctimas.

Estos ataques continuos, directos o indirectos, señalados o insinuados, sobre la reputación de víctimas y familiares, se convierten en un abuso abierto y directo de difamación, descrédito y desprestigio que subrayan la pérdida o la injuria de la dignidad ciudadana de las víctimas y recalcan la culpa y el sufrimiento de quienes piden justicia por ellas: sus familiares, sujetos de múltiples victimizaciones (Monárrez, 2005: 26-27).

Concluyo esta nota conceptual argumentando que *el feminicidio/femicidio* es una palabra que tiene la potencia de nombrar las razones patriarcales por las cuales las mujeres son asesinadas por parte de los hombres. Al mismo tiempo, nos ayuda a enfrentar las diversas dimensiones estructurales de violencia, que emergen desde las diversas coordenadas geográficas, políticas, económicas y sociales que construyen las diferentes categorías de mujeres basadas en la racialización, la clase, el género, la sexualidad y el *status* político, que legitiman la explotación y el asesinato de las mujeres. Asimismo, nos permitió deshacernos de términos como homicidios, sacrificios y crímenes de pasión, y nos brindó la posibilidad de comprender por qué algunas mujeres son convertidas en sujetos matables: en sujetos desechables que cualquiera puede matar ya que sus muertes, siguiendo a Giorgio Agamben (2006), al no tener consecuencias jurídicas para los perpetradores, permanecen impunemente como vidas desnudas. Y, “si las víctimas no son reconocidas como merecedoras de justicia; entonces, ¿cómo se puede reconocer a los [perpetradores] como merecedores de un castigo?” (Cacho, 2012: 39). Desde este interrogante, el cual tomo prestado de Lisa Marie Cacho (2012), destaco la importancia y la fortaleza de llamarles feminicidio/femicidio.

Nancy Pineda-Madrid (2011), teóloga feminista chicana, a partir del caso de Ciudad Juárez nos ofrece la hermenéutica social del sufrimiento como una herramienta de análisis que nos faculta trascender la relación víctima-victimario y nos permita situar la comprensión de la desaparición y muerte de estas mujeres juarenses en estrecha relación con un amplio espectro de problemas estructurales. Para Pineda-Madrid existe unidad entre el sufrimiento de las víctimas, sus familiares y la sociedad en su conjunto, en estrecha correspondencia con los factores estructurales que causan la muerte, y por ende, el sufrimiento individual. La hermenéutica social del sufrimiento “pone de relieve las formas en que las

fuerzas sociales más amplias se unen para arruinar las vidas humanas individuales” (Pineda-Madrid, 2011: 21). Al emplear esta herramienta de análisis, para el feminicidio, y en la línea argumentativa que traza Pineda-Madrid, es necesario hacernos otros cuestionamientos, entre ellos: “¿Cuál población es la que se encuentra en mayor riesgo de sufrimiento? ¿Quién es más propensa a experimentar el ataque perenne del racismo, sexismo, clasismo, violación y tortura? ¿Cuáles son los intereses económicos, eclesiásticos, políticos, sociales y comerciales que se benefician manteniendo esta experiencia del sufrimiento invisible?” (Pineda-Madrid, 2001: 25). Las respuestas demandan involucramiento y respuesta, acota la autora.

Ciudad Juárez se ha convertido, para algunas mujeres, de acuerdo con Homi Bhabha (2013), en el espacio negativo de la civilización. Es en este espacio geográfico en el cual las mujeres desaparecidas y asesinadas han sido definidas como presas de la barbarie de la violencia, ya que carecen de la protección del Estado que les brinde la seguridad de la vida. Las personas sin Estado, desde la óptica de Homi Bhabha, son aquellas inmensas mayorías que constituyen paradójicamente las minorías ignoradas. En clave de género, María Lugones (2011) las llama la colonialidad de género y en ellas se intersecta la raza, la clase, el género y la sexualidad, con la complacencia de la excepcionalidad del Estado (Calveiro, 2008). Son ellas las que son cruelmente victimadas e ignoradas por las instituciones judiciales. Son ellas, las que con su desaparición y muerte infligida nos llaman a desarticular el liberalismo del miedo (Shklar, 2018) en los espacios geográficos en los cuales acaece la transmisión bárbara de la crueldad.

Para dar respuesta y desarticular este sufrimiento social y liberalismo del miedo, Chela Sandoval (2000: 53) aporta mediante un proyecto emancipatorio, el cual se genera con una acción en oposición y la *teoría feminista del tercer mundo de Estados Unidos*<sup>4</sup> en el siglo xx, los mecanismos que permitan el nacimiento de un nuevo sujeto que pueda transformarse desde el sitio de un agente postergado —desde la matriz de la diferencia— a un agente activo para el nacimiento de una nueva sociedad en justicia social en el siglo xxi. El aporte teórico metodológico que brinda Sandoval es la *consciencia opositora*, enraizada en la *forma diferenciada de consciencia y el movimiento social*. Este es un proceso que se sustenta en la fuerza de la metodología del oprimido.

Estos dos elementos teóricos y emancipatorios no solo son el resultado de la lucha de las feministas, sino también de otros grupos que se han organizado y han luchado en contra de un orden social opresor. Para este texto, retomo las cinco *tecnologías opositivas del poder* (Sandoval 2004: 85-86) que utilizan las oprimidas: semiología (la lectura de los signos); desconstrucción (la separación de la forma al significado que le han dado los grupos hegemónicos); metaideologización (la apropiación de formas ideológicas dominantes en nuevos conceptos

---

4 Las cursivas son mías y el artículo en inglés se titula “U.S. Third World Feminist: The Theory and Method of Oppositional Consciousness in the Postmodern World”. El término fue acuñado por Chela Sandoval. Son las mujeres que viven un tercer mundo en el primer mundo

revolucionarios); democrática (la reunión de las tres tecnologías anteriores, con el objetivo de alcanzar la justicia y las relaciones sociales igualitarias, le dan soporte a la democrática); movimiento diferencial (la acción política revolucionaria que resiste, y al mismo tiempo crea, por medio del amor, el deseo y la resistencia, una nueva sociedad, en la cual se puedan encontrar líneas de afinidad). La metodología del oprimido es un aparato de transformación global mediante la “hermenéutica del amor” (Sandoval, 2000: 5). Este es un nuevo modelo de acción que busca la justicia y las relaciones sociales igualitarias

## 1.2. Metodología y datos

A partir de la definición del feminicidio, como “el asesinato misógino de mujeres por hombres” (Radford & Russell, 1992: xi-3), y los cinco factores que lo sustentan: motivos, victimarios, actos violentos, cambios estructurales en la sociedad y tolerancia por parte del Estado y otras instituciones, se construyó una base de datos de feminicidio. En esta base se encuentran registrados todos los casos de las niñas y mujeres asesinadas desde el año de 1993 hasta el 31 de agosto de año 2018, que incluyen las siguientes variables sociodemográficas de las víctimas: número de caso, averiguación previa, fecha en que ocurrió el asesinato, nombre, edad, estado civil, familiares de la víctima, escolaridad, domicilio de residencia, distrito de residencia, lugar de origen, ocupación, nombre de la empresa en la que trabajaba, lugar en el cual se encontró el cadáver (al cual se le clasificó por escenario y comprende el domicilio, el distrito y la descripción del sitio), actos violentos (comprende toda la serie de violencias que se ejercen en el cuerpo de la mujer antes o después de ser victimada) y la tipología del feminicidio. En relación con los asesinos se tomaron en cuenta las siguientes variables: edad, lugar de origen, ocupación, domicilio, distrito y estado civil.

La construcción de la base de datos por parte de El Colegio de la Frontera inició el 28 de julio de 1998, con 124 casos documentados en el *Estudio Hemerográfico de Mujeres Asesinadas* (1993). La autoría de esta base de datos se registró a nombre de los Grupos de Estudios de Género de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, el Comité Independiente de Chihuahua de los Derechos Humanos y el Grupo Ocho de Marzo de Ciudad Juárez. A partir de 1998 se ha hecho la revisión diaria de los dos periódicos locales: *Norte de Ciudad Juárez* y *Diario de Juárez* para lograr un seguimiento preciso del feminicidio.

Otras fuentes que se pudieron obtener y que evidencian los asesinatos de mujeres para el período 1993-1998 son dos informes: el informe de la Subprocuraduría de Justicia del Estado Zona Norte y el de la Procuraduría General de Justicia del Estado. También se recopiló la información basada en la lista de mujeres asesinadas que se presenta en el libro *El silencio que la voz de todas quiebra: mujeres y víctimas de Ciudad de Juárez* (Benítez, Candia, Cabrera *et al.*, 1999). Sus siete autoras conformaron una estadística de fuentes periodísticas de 137 casos desde 1993 hasta 1998.

En julio del año 2003, el Instituto Chihuahuense de la Mujer presentó *Homicidios de mujeres: auditoría periodística* con 321 casos. También se revisó el *Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre los Casos de Homicidios y Desapariciones de Mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez (2003)*, en el cual se mencionan 236 casos. En junio del año 2005, la periodista Diana Washington Valdez publicó el libro *Cosecha de mujeres: safari en el desierto mexicano*, en el cual presenta una lista de mujeres asesinadas y desaparecidas. La autora menciona que son 391 asesinatos de mujeres, más de 42 víctimas no identificadas, más otras 7 presumiblemente ya fallecidas. Todos estos casos dan un total de 440 asesinatos entre 1993 a 2004.

Igualmente se consultaron los 548 registros de los asesinatos de mujeres desde el año de 1993 hasta el año 2004 contenidos en *El feminicidio de Ciudad Juárez, Chihuahua en cifras*, de la Comisión Especial para dar seguimiento al avance de las investigaciones en torno al caso de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Por último, se revisaron tres informes y el informe final de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres de la Procuraduría General de la República del año 2016.

La base de datos feminicidio, 1993-2018, de El Colegio de la Frontera, contiene información de 1850 casos de niñas y mujeres asesinadas desde el año 1993 hasta el 31 de agosto del año 2018, de las cuales, 322 permanecen sin ser identificadas. Cabe mencionar que, con la información disponible se puede cuantificar y clasificar el feminicidio en la mayoría de sus variantes. En este artículo, solo me ocuparé de 154 casos, las víctimas del feminicidio sexual sistémico.

He organizado la estructura de este artículo alrededor de tres temas: en el primero, discuto la unidad de la hermenéutica social del sufrimiento en un nexo con otras estructuras sistémicas y globales de poder: el capitalismo neoliberal, la inmigración, las guerras inducidas (Calveiro, 2008) y los gobiernos privados (Mbembe, 2011) que inciden en la persistencia de la muerte de las mujeres y niñas y su expulsión de la humanidad con la pérdida de la vida y la justicia, que es en síntesis la pérdida de la igualdad ciudadana. En el segundo acápite, me intereso en ofrecer una explicación detallada del número de niñas y mujeres víctimas del feminicidio sexual; la horrorosa mutación que han sufrido los cadáveres y la situación jurídica que guardan algunos de los casos con relación a la pena o la privación de la libertad de los supuestos perpetradores. El tercer punto analiza algunas de las resistencias y las acciones políticas que llevan a cabo algunas familiares de las víctimas en el momento en que exponen públicamente el dolor y exigen la justicia, por medio de su voz, de la imagen y de la plegaria. Son ejemplos de luchas contrahegemónicas patriarcales por parte de los familiares de las víctimas para forjar otras posibilidades de acceder a la justicia y desarticular lo que Fregoso (2009) llama “orden necropolítico” que surge en la frontera de México-Estados Unidos y que Sagot (2013) lo designa “la necropolítica de género”. Estas tramas, las analizo cada una en particular.

## 2. La unidad de la hermenéutica del sufrimiento

Esta es una historia local-global que mantiene una impunidad histórica, territorial y constante. Retomar el recuento acumulativo de la hermenéutica del sufrimiento es mostrar que los elementos que la componen van en contra del desarrollo de la ciudad, y por lo mismo, la desposesión de su gente. Ramon Grosfoguel propone, para entender el Sur global, situar al ego que conoce y reflexiona en una “perspectiva epistémica desde el lado subalterno de la diferencia colonial” de los espacios y de los cuerpos diversos y subalternizados por la raza, la etnia, la sexualidad. Esa misma diversidad existe para quien comprende, porque para Grosfoguel “[n]adie escapa a la clase, lo sexual, el género, lo espiritual, lo lingüístico, lo geográfico y las jerarquías raciales del ‘sistema mundo moderno/colonial capitalista/patriarcal’” (2007: 21).

Montserrat Sagot (2013)<sup>5</sup> plantea que en Centroamérica la violencia contra las mujeres por motivos de género no solo tiene sus orígenes en las relaciones históricas de dominación del hombre sobre la mujer, ya que también se debe al sistema económico político, que crea exclusiones y desposesión; al Estado, que genera impunidad y a sus agentes que generan complicidad; a la presencia del crimen organizado y a los renovados lazos comerciales que se dan con los “centros de poder colonial” (Sagot, 2013). Para Breny Mendoza (2010: 20), la epistemología latinoamericana feminista necesita situarse desde la “herida colonial” latinoamericana que nos llega del mundo europeo, y que Gloria Anzaldúa la define, desde la frontera mexicano-estadounidense, como “*una herida abierta where the Third World grates against the first and bleeds*” (1987: 3).

Mapa 1  
Ciudad Juárez en la frontera México-Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia con base en Google Maps (2018).

5 Agradezco a Carolina Irene Márquez Méndez quien me acercó a esta lectura.

Ciudad Juárez, a lo largo de su historia, es un ejemplo de la “colonialidad global”. En esta urbe la “imbricación” de diferentes formas de producción nos reflejan su estatus de Sur global y su circunscripción a una continua y perenne acumulación de capital a escala mundial, sean estas “legales” o “ilegales”. Son formas de trabajo “oprimidas” y son “formas de acumulación violentas” para las regiones periféricas (Grosfoguel, 2007: 36). Así, el proceso de industrialización global ofreció las ciudades, de manera indiscriminada, a las empresas trasnacionales a finales de la década de 1970, brindándoles mano de obra barata, espacios físicos e infraestructura urbana que “garantiza la libre circulación de las mercancías para la realización del capital” (Calveiro, 2012: 10) para el disfrute de unos pocos en explotación de los muchos otros. En estas empresas, llamadas maquiladoras,<sup>6</sup> el trabajo de las mujeres ha sido un factor clave para el posicionamiento de esta industria. A ellas se le contratan en condiciones de precariedad, lo cual incluye bajos salarios, escasos beneficios de seguridad social y condiciones laborales muy pobres. Los hombres que laboran en estas industrias no es que estén en mejor posición (Quintero-Ramírez, 2002: 246-247), ya que las y los operadores de la maquiladora ganan un sueldo promedio semanal de 50 USD estadounidenses. Cabe mencionar que estas obreras se emplean en condiciones graves de explotación en la “línea de ensamblaje global” (Narayan, 1997: 59-60).

Por otro lado, la política prohibicionista de las drogas en Estados Unidos, a partir del año 1914, ha tenido repercusiones en los temas de seguridad y violencia para América Latina hasta la presente fecha (Fuentes: 2018). En el año 1969, cuando el presidente estadounidense Richard Nixon declara “la guerra contra las drogas” dado al consumo de estas en su país, dicha política requirió la colaboración de los Gobiernos de Colombia, Bolivia, Perú y México, los cuales, a su vez, también habían creado mercados y rutas ilícitas. Entre los años 1993 al 2001, el presidente William “Bill” Clinton continuó con la política prohibicionista y se focaliza en la frontera norte de México para impedir el flujo de las drogas ilegales a Estados Unidos. En 1999 se establece el Plan Colombia junto con el presidente de ese país, Andrés Pastrana, (Telesur, 2016) como una estrategia antidrogas que impedía la llegada de las drogas provenientes de Colombia que cruzaban el Océano Atlántico y el Mar Caribe y llegaban al país norteamericano.

Al debilitar el monopolio de los carteles colombianos, los carteles mexicanos, que operaban desde la década de 1970 se fortalecieron, puntualiza Fuentes (2018). Estados Unidos extendió este mandato a México mediante el Plan Mérida en el año 2007. En ese entonces, el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, y el presidente de México, Felipe Calderón, concertaron, entre otros acuerdos, trabajar juntos en una lucha bilateral contra el crimen organizado trasnacional. Desde entonces, la guerra llegó de forma frontal y brutal a Ciudad Juárez en el año 2008. Mujeres y hombres quedaron atrapados entre los militares, la policía federal y los gobiernos, privados de las mafias del crimen organizado. Si bien, la

---

6 Industria manufacturera de exportación que utiliza mano de obra mexicana con salarios de extrema pobreza y vende sus mercancías en todo el mundo.



presencia militar comienza a disiparse en el año 2012, la violación a los derechos humanos permanece en la memoria de la ciudadanía. Excepcionalmente se hace el nexo entre el consumo de drogas en Estados Unidos y el incremento de niñas y mujeres desaparecidas y asesinadas.

Desde estas experiencias económicas de la violencia, estructuro la siguiente reflexión en dos secciones, las cuales retoman la pérdida del sujeto convertido en deshecho humano y las resistencias sociales de sus familiares: las víctimas indirectas. La primera de ellas, muestra en la línea del tiempo la *transmisión barbárica* (Bhabha, 2013: 60) de un crimen contra la humanidad de las mujeres que es el feminicidio sexual sistémico. Este tipo de feminicidio presenta, mediante el número de casos y las sentencias que se han dictado, la cruel determinación de la injusticia para las víctimas y de la impunidad para los asesinos. La segunda parte evidencia el diálogo contrahegemónico que sostienen los familiares de las víctimas para repositonar el sujeto político de sus hijas desaparecidas y asesinadas en el espacio de una ciudadanía de género, clase social, racialización.

### 3. La transmisión bárbara de la crueldad

¡Ni una más!, es una de las demandas de los grupos feministas de mujeres contra la violencia como elemento que configura sujetos femeninos y comunidades en situación de violencia. Con este grito buscan la justicia y nuevas formas de recuperar el sujeto político, aquella a la que el disfrute de la plenitud de la vida se le impide, niega y obstaculiza (Wright, 2007). No obstante, la CIDH dispuso que el Estado mexicano condujera “eficazmente el proceso penal [...] para identificar, procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las tres jóvenes” (2009: 115). Adicional a ello, “usar todos los medios disponibles para [...] evitar la repetición de hechos iguales o análogos a los del presente caso” (2009: 154). El grito por alcanzar la justicia, que debe leerse desde la visión de Homi Bhabha, es un movimiento anticipado que delinea el futuro que se pretende alcanzar (2013), por parte de aquellos pueblos connotados por la desigualdad y discriminados por la raza, la cultura y “la indignidad institucionalizada” (Bhabha, 2013: 30).

Después de la sentencia del Caso González y otras frente a México, y a partir de la campaña de buena imagen que ha prevalecido en Ciudad Juárez por parte de la élite político-económica, pareciera que la desaparición y el feminicidio son crímenes del pasado. Nada más alejado de este mito que oculta la “transmisión barbárica” y “el espacio negativo de la civilización” (Bhabha, 2013: 60) para las niñas y mujeres a las cuales les ha sido negado el derecho a tener derechos, porque son las mujeres “sin Estado” (Bhabha, 2013: 50). Son a estas mujeres las que la presente investigación rescata del olvido oficial, y presenta la conexión entre un pasado reciente que inicia a finales del siglo xx y se enquistaba bárbara e impunemente en el presente, en el siglo xxi.

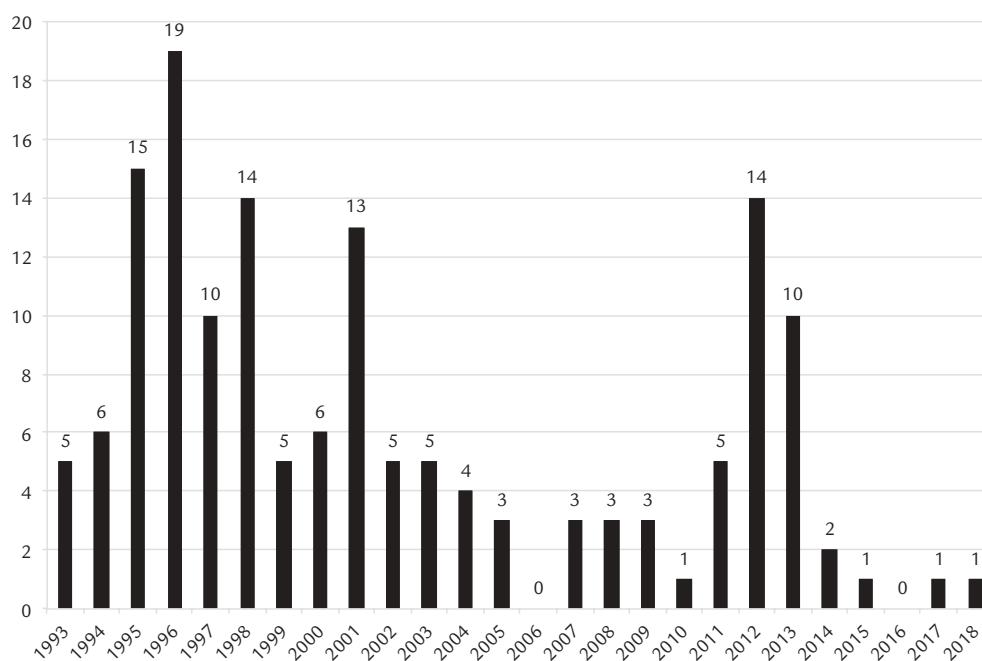
En este contexto, la desaparición de niñas y mujeres ha sido una constante en esta ciudad; podemos identificar nítidamente dos períodos en los cuales se han



cometido crímenes contra la humanidad de las mujeres. El primero de ellos inicia en el año 1993 y finaliza en el 2007. De acuerdo con la base de datos *Desaparición forzada de niñas y mujeres en Ciudad Juárez* (Espinosa y Monárrez, 2016), de este período permanecen desaparecidas 27 niñas y mujeres. En el segundo período, que inicia en el año 2008 y continúa hasta 21 de agosto del año 2018, se da un incremento en los casos de desaparición de mujeres, de tal manera, que el total de desapariciones suman 104. Son 131, todas ellas las que hacen falta.

Habrà que decir también que, si bien desde enero de 1993 y hasta el 31 de agosto de 2018 han sido asesinadas 1850 niñas y mujeres,<sup>7</sup> a partir de la “guerra contra las drogas” se registraron 1043 casos. En este contexto emanó la sentencia del Campo Algodonero en el año 2009, y junto con ella, una población sitiada por el ejército, la policía federal y los sicarios de las diferentes pandillas que fungen como el brazo armado de las mafias en Ciudad Juárez. Con la guerra llegaron nuevas formas de violencia contra la población: la desaparición forzada, la tortura sexual, el juvenicidio y el recrudecimiento del feminicidio.

Gráfico 1  
Víctimas del feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez, 1993-2018\*



Fuente: Monárrez Frago (1998), “Base de datos del feminicidio” [archivo particular de investigación], Departamento de Estudios Culturales de El Colegio de la Frontera Norte, Ciudad Juárez, México.

\* Comprende los casos del 1 de enero de 1993 hasta el 31 de agosto de 2018.

7 Como lo he explicado anteriormente, el feminicidio es complejo y tiene diversas contextualizaciones y representaciones en relación con las víctimas y los victimarios y las razones de género por las cuales fueron asesinadas (Monárrez, 2010). Sin embargo, no son materia de reflexión en este ensayo, solo el feminicidio sexual sistémico.

Contar la historia del feminicidio sexual sistémico y su impacto en la vida de más de un centenar de mujeres requiere un trabajo minucioso de recolección de datos tanto de fuentes oficiales —por cierto, muy escasas e invisibilizadas— así, como el seguimiento y el acompañamiento de algunas actividades de familiares de víctimas y organizaciones feministas que acompañan esta demanda de justicia. En el gráfico 1 se ofrece un recuento de los casos de feminicidio sexual sistémico que pudimos recolectar en la base de datos de feminicidio. Cabe mencionar que hay años emblemáticos que muestran un contexto sistemático de violencia feminicida: en el año de 1996 se presenta el mayor número de víctimas, 19 en total; le sigue el año 1995 con 15 víctimas; los años 1998 y 2012 con 14 feminicidios respectivamente; de igual forma, los años 2001 y 2013 se igualan con 10 casos cada uno de ellos.

También hay espacios geográficos emblemáticos, tal como lo muestra el mapa 2, en el cual quedaron los cuerpos de las mujeres “sin Estado” (Bhabha, 2013: 51). Estos son: Campo Algodonero (2001), sitio reconocido a escala mundial en el cual fueron encontrados 8 cadáveres (sin embargo, hay otros lugares que también son paradigmas del feminicidio en esta ciudad); y Valle de Juárez (1994-2014), necrópolis en la que abandonaron 40 cuerpos (10 en el arroyo del Navajo, 15 en la sierra de San Agustín y otros 15 dispersos en sus linderos). Los otros cementerios a la intemperie son: Lote Bravo (1995), con 6 víctimas; Lomas de Poleo (1995-1996), con 11 víctimas; la carretera a Casas Grandes (1995-1999) —en los kilómetros 5, 20, 22, 27 y 38— que se volvió la vía predilecta para el depósito de cadáveres; Granjas Santa Elena (1994-1997), con 8 jóvenes sin vida; aunados a las 7 que fueron abandonadas en los cerros que circundan el norponiente de la ciudad. Por último, se encuentra el simbólico Cristo Negro (2002-2003), en el cual, con toda la atención mundial por las jóvenes encontradas en Campo Algodonero, no suscitó la misma indignación que el descubrimiento de 6 jóvenes asesinadas, sumado a 4 casos más que se han repetido en dicho sitio. En el año 2016 no se encontró algún cuerpo, mientras que en el año 2017 se registró un caso en el arroyo de Guadalupe, en la sierra de San Agustín en el Valle de Juárez. En el 2018 fue localizado otro cadáver más en la zona suroriente de esta urbe.

No solo los sitios nos recuerdan un pasado que no muere y un futuro que no nace (Bhabha: 2013), igualmente, el derecho a la verdad y a la justicia persisten suspendidas e interrumpidas en Ciudad Juárez. De los 154 casos de feminicidio sexual sistémico, en 5 se ha dictado sentencias absolutorias y en 39, lo que equivale al 25%, se han sentenciado a 33 feminicidas. Que 33 agresores hayan sido declarados culpables de 39 feminicidios sexuales sistémicos alude a que uno o más ellos participaron en la muerte de una o varias mujeres. Del año de 1994 hay una sentencia de 15 años para el victimario; de 1995 hay 6 sentencias condenatorias en contra de 6 hombres. Llama la atención que de este último caso, uno de los sentenciados murió en prisión, cuyas sentencias fueron dictadas en los años 2003 y 2005.<sup>8</sup>

8 Abdel Latif Sharif Sharif fue sentenciado por un feminicidio a 20 años en el año 2003 y murió privado de su libertad en el penal de San Guillermo, en Aquiles Serdán, Chihuahua. En el año 2005, siete integrantes de la



Fuente: Vela González (2017), basado en la “Base de datos de feminicidio” de la Unidad de servicios estadísticos y geomáticos de El Colegio de la Frontera Norte. Ciudad Juárez, México.

Por los feminicidios del año 1996 se dictaron, en el 2005, 6 sentencias en contra de 6 hombres.<sup>9</sup> Por 8 víctimas del año de 1998, 11 hombres fueron sentenciados.<sup>10</sup> Para el año de 1999 se condenaron a 5 hombres por 4 víctimas.<sup>11</sup> En el año 2000, solo un hombre fue responsabilizado por el feminicidio de una joven y purga una condena de nueve años y medio; la madre de la joven llevó el caso de su hija a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la CIDH. La sentencia se dictó en el año 2011. De los feminicidios del 2001 hay un hombre que fue sentenciado, en el año 2016, a 40 años de cárcel por uno de los Casos del Campo Algodonero. Es de anotar que él fue detenido después de la sentencia de

banda “Los Rebeldes” purgan una sentencia de 40 años cada uno por cinco casos.

9 Son los mismos: Abdel Latif Sharif Sharif fue sentenciado a 20 años en el año 2003 y murió en una prisión de Chihuahua. En el año 2005, seis integrantes de la banda “Los Rebeldes” purgan una sentencia de 40 años.

10 Tres miembros de Los Rebeldes fueron responsabilizados por tres víctimas a 40 años de cárcel para cada uno. A dos de ellos, previamente, los habían condenado a 40 años por otros 5 casos. Es decir, acumulan una pena de 80 años de cárcel cada uno. Otros dos hombres fueron sentenciados a 20 años de prisión por el caso de una joven. Jesús Antonio Garabito Urbalejo “El Pecas” y Francisco Aguilera Luna “El More”, fueron condenados a 18 años de prisión por el crimen de Argelia Irene Salazar Crispín. Ella fue localizada sin vida, en 1998, en las vías del ferrocarril, a la altura de la calle Ponciano Arriaga y Eje Val Juan Gabriel en 1998. La víctima fue torturada, mutilada y violada (parcialmente calcinada). Garabito Urbalejo murió en prisión en junio de 2005. La madre de la víctima adujo que los dos sentenciados no eran los únicos culpables ya que ellos formaban parte de una organización delictiva. No hubo mayor investigación, el caso se cerró con la sentencia a esos dos hombres; el tercer sentenciado fue por 17 años; no obstante, la madre de la víctima aduce que él no actuó solo, y que su hijo era parte de una organización delictiva a la que no quería develar. En el año 2005, otra banda llamada de Los Rutereros o la banda de El Tolteca con cinco miembros fueron responsabilizados del feminicidio de otras tres mujeres. Purgan condenas que van de los 23 a los 40 años de prisión.

11 Son los cinco miembros de Los Rutereros.

la CIDH; sin embargo, la madre de la víctima, así como su equipo de abogados, no cree en la culpabilidad de este sujeto. En primer lugar, no hay evidencias que lo relacionen con el asesinato, segundo, el Estado mexicano pretende sustentar su hipótesis de que los 8 cuerpos encontrados en Campo Algodonero son casos aislados y no constituyen un patrón organizado y sistémico. De ese mismo año, mas no de Campo Algodonero, se encuentra otro hombre, quien cumple una sentencia de 18 años por el feminicidio de otra joven.

En el período que comprende los años 2002 al 2010, 26 mujeres fueron víctimas del feminicidio sexual sistémico, y aunque por algunos casos hay varios sospechosos detenidos y otros en proceso judicial, hasta la fecha no se ha dictado sentencia por ninguno de estos crímenes. Vale recordar que en el año 2003 el *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas* declaró que, si bien hay algunos detenidos por casos emblemáticos del feminicidio en Ciudad Juárez, no podían indicar si eran culpables, pero dada la falta de evidencias tampoco podían expresar que eran inocentes (2003). Hasta la fecha, estas palabras tienen validez, pues no hay culpables ni inocentes.

Con la llegada de la “guerra contra las drogas” el número de niñas y mujeres desaparecidas se incrementó; 131 féminas permanecen en esa condición, de las cuales, 104 fueron desaparecidas a partir del año 2008 (Espinosa y Monárrez, 2016). Mientras tanto, entre los años 2011 y 2013 se encontraron fragmentos óseos de 27<sup>12</sup> mujeres que ya han sido identificadas. Esto ocurrió en dos sitios emblemáticos del feminicidio juarense: la sierra de San Agustín y el arroyo del Navajo, ambos localizados en el Valle de Juárez, apenas a unos kilómetros al oriente de la mancha urbana de la ciudad fronteriza, bordeando con el Río Bravo y El Paso, Texas (EE. UU.).

En tal contexto, en el año 2015 fueron sentenciados 6 hombres, señalados de pertenecer a la banda de Los Aztecas. Ellos fueron acusados de la desaparición, secuestro, trata de mujeres, explotación laboral, reclutamiento para venta de drogas, explotación sexual, reclutamiento y entrega de las víctimas —de los casos de la sierra de San Agustín y el arroyo del Navajo— a otras bandas criminales. Los integrantes de esta banda están encarcelados en la prisión de Ciudad Juárez, y, aunque no se les pudo comprobar el feminicidio y la inhumación clandestina de 11 víctimas (1 del año 2011; 8 víctimas del 2012; 2 del 2013, todas ellas desaparecidas en los años 2008 al 2011), fueron sentenciados a purgar una pena de 697,5 años cada uno.<sup>13</sup> Uno de ellos murió en prisión. Están pendientes de judicializar y sentenciar el caso de otras 16 víctimas, cuyos restos o fragmentos óseos fueron localizados en la misma zona.

12 Los casos de 11 víctimas ya han sido judicializados, quedan pendientes 16 casos. Esto lo explicaré más adelante.

13 La sentencia ocurrió debido a que participaron en lo que se llama “delito emergente”. Esto significa que, aunque no se comprobó que ellos las asesinaran, se demostró que fueron ellos quienes las captaron y las entregaron a otras personas, cuyo destino sería el feminicidio (González, 2018).

Termino apuntando que la sentencia del Campo Algodonero marcó un hito en este proceso; sin embargo, la Red Mesa de Mujeres y familiares de víctimas que tomaron parte activa en este juicio no están conformes, ya que la sentencia para esta banda es el eslabón más bajo del crimen organizado en contra de las niñas y mujeres. Falta develar la estrecha conexión entre los grupos con mayor poder delictivo, las autoridades tanto policiales como penitenciarias que conocían de esta trata sexual. Sobre todo, falta dismantelar “la metodología de la violencia, la cual es usada por el Estado, para reproducir el poder del Estado, y el feminicidio es usado como una herramienta para controlar a algunos segmentos de la sociedad” (Bejarano, 2015: 72 [traducción al español]), por medio de la matriz social de la hermenéutica del sufrimiento, la cual sostiene la transmisión bárbara de la crueldad para las mujeres sin Estado.

#### **4. Las luchas por la justicia y las relaciones sociales igualitarias**

Desde esta transmisión bárbara de la violencia impune, los familiares de las víctimas subvierten esta metodología de la violencia, que Chela Sandoval denomina metodología del oprimido, la cual “comprende las habilidades, los valores y la ética generada por una ciudadanía subordinada obligada a vivir en ámbitos similares de marginalidad” (Sandoval, 2000: 52-53). Estas técnicas emergen de la “consciencia diferencial y movimiento social” (2000: 81 [traducción al español]), equiparable con la fuerza de un ímpetu liberador que surge de esa misma matriz que ha producido y permitido la diferencia de las personas. En este impulso de los movimientos latinoamericanos, que vienen desde “el sótano” (Mendoza, 2010: 19), se encuentran las víctimas y sus familiares. Son ellos y ellas quienes ocupan, jerárquicamente, las posiciones más bajas en la escala de valores económicos, políticos y sociales. Son las personas que viven y experimentan la violencia desde la marginalidad de la justicia.

Familiares de las vidas desnudas que han sido confinadas a ser las sujetos “socialmente muertas que hablan desde el espacio de la muerte” (Guidotti, 2011: 164,169 [traducción al español]) y generan una serie de acciones que, al mismo tiempo, fundan su autoconciencia y su producción de resistencias. Son ellas, en este nuevo estatus que se les ha conferido entre el ser muertas y ser vivas, quienes “le dicen a la gente cosas que ellas no saben acerca de ellas mismas y de su historia.” Y, desde los márgenes, “nos enseñan acerca de las desigualdades del poder” (Guidotti, 2011: 158 [traducción al español]). Los nuevos valores que demanda esta ciudadanía quebrantada se desgranar en testimonios que nos desvelan la realidad de sus barrios “donde el patriarcado, la violencia y la pobreza golpean” (Cervantes-Soon, 2012: 382 [traducción al español]). Ellas —la mayoría mujeres/madres— colocan en el espacio público su duelo, pero al mismo tiempo el valor político de quienes fueron despojadas del mismo: sus hijas. Familiares de víctimas, desde su cuerpo-político (Grosfoguel, 2007), hacen un hogar al sufrimiento por medio del lenguaje y de esa manera refutan, como lo plantea Veena Das, la “escena de “devastación” que se contrapone entre la inacción de las autoridades y el testimonio de las mujeres violentadas “para preguntar cómo debe una habitar

un mundo que se ha vuelto extraño a través de la experiencia desoladora de la violencia y la pérdida” (Das, 2016: 58).

Como respuesta a un Estado indolente, que no busca a las desaparecidas y no otorga justicia a las víctimas del feminicidio, sus familiares las hacen presentes mediante técnicas opositivas del poder, las cuales se encuentran en las pesquisas que pegan en los postes eléctricos, en las cruces negras con fondo rosa, en los murales que han quedado pintados en sus cuerpos, en las paredes de la ciudad y en las fotografías que sus madres y familiares portan en sus camisetas, de modo que, “el potencial de violencia está inscrito en esta construcción” (Das, 2016: 69). Han mirado profundamente y han subvertido los postes eléctricos que llevan luz a la ciudad, para llevar luz a sus pesquisas; la cruz, símbolo por excelencia del cristianismo, les recuerda que sus hijas han sido sacrificadas; sus cuerpos, con las fotografías de sus hijas/esposas/madres/sobrinas subvierten los sitios en los cuales ellas se aparecen, para recordar a la sociedad que hay mujeres desaparecidas y otras de ellas han sido asesinadas. Los familiares cuestionan y reclaman con estas técnicas de las oprimidas. ¿Cómo es que, por medio de varias administraciones gubernamentales, incluso después de la sentencia del Campo Algodonero, continúa la apropiación brutal y atroz del cuerpo de las mujeres en el cual se inscribe el neoliberalismo y las guerras inducidas contra las drogas? ¿Por qué los barrios en los que ellas moran se convierten en fuentes inagotables de la categorización de las no personas, de las muertas sociales, del caos, el miedo y el Estado de excepción, organizado alrededor de un sistema económico que depreda los recursos naturales y humanos, en las formas de la militarización y la narcoterrorización?

En la búsqueda de la justicia, los familiares de víctimas adscriben de diferentes formas el valor a la vida devaluada de las hijas, hermanas y esposas desvanecidas y destruidas. Una de ellas es la celebración litúrgica que ofrecen en la Catedral de Nuestra Señora de Guadalupe, el último sábado de cada mes, en la cual se pide por el regreso de las jóvenes y se celebra a quienes cumplen años ese mismo mes. La misa tiene un valor cultural y simbólico clave en el santuario de la Virgen de Guadalupe, la patrona de México, la que cuida de los más pequeños. El sacerdote Francisco García, quien les acompaña en estas celebraciones litúrgicas, afirma que estas también tienen una segunda intención:

Toda celebración que hacemos y toda acción que las madres de desaparecidas realizan, cobra un sentido de exigencia de justicia, de que las investigaciones no se detengan. Es una exigencia constante hacia las autoridades para que den respuesta a esta cantidad de familias que han perdido a sus hijas y que no logran encontrarlas (Ibarra, 2016: s/p).

Por eso, el sacerdote García expresa lo siguiente: “Pedimos por nuestras hermanas desaparecidas que están cumpliendo años”. Al mismo tiempo, pide por las madres y las llama “queridas hermanas”. Luego, durante la homilía, les explica: “Yo le pido a Dios en esta misa que les fortalezca su alma, su espíritu, sus piernas ¿verdad?, sus pies para que sigan caminando, su boca para que sigan pidiendo, exigiendo, su mente para que les siga dando ideas ¿verdad?, su corazón para que

sigan animándose unas y otras” (Carbajal, 2016, grabación de audio). Frente al escarnio del que han sido víctimas, encuentran, en la iglesia, un espacio público y valorado para sus peticiones de justicia y de relaciones igualitarias.

Desde estas dimensiones de la justicia religiosa y la justicia correctiva, el 29 de octubre del año 2015, Anita Cuellar Figueroa, madre de Jessica Ivonne Padilla, desaparecida en el año 2011, mandó a elaborar un póster y camisetas que contenían la fotografía de su hija y una plegaria para ella (ver imagen 1). Un nutrido grupo de familiares de esta joven, convertidos en murales ambulantes de la imagen y la petición, se retrataron al pie del atrio de la catedral de Nuestra Señora de Guadalupe. Desde la imagen y las palabras se transita a la necesidad de concelebrar la tan esperada vuelta de quien quedo retratada en esa foto que se multiplica y se amplifica, para que ella, si alguna vez regresa, sepa que nunca dejaron de buscarla, celebrarla y orarla en una súplica constante a Dios.

Esta puesta en escena del dolor privado en lo público es una estrategia de las oprimidas. Según Veena Das (2016), estas son formas de escapar de la privacidad, del secreto y de la reserva del dolor. Al compartir como familia y con otros familiares de las víctimas, la misma dolorosa situación por la pérdida de las hijas/hermanas/sobrinas/primas ausentes, la celebración del cumpleaños les reconforta y, al mismo tiempo, les une en una consciencia opositora que rechaza la muerte y celebra la vida. En su deseo de que regrese, se encuentra la resistencia y el reconocimiento de que hay un desconocimiento oficial y ciudadano, por parte del Gobierno y por parte de una sociedad que tolera esta impunidad.

### Imagen 1

#### Oración de una madre por su hija desaparecida



Fuente: Fotografía tomada por Julia Monárrez Fragoso (octubre de 2016).



En otro movimiento de conciencia oposicional y social se encuentran el señor José Luis Castillo y la señora Martha Rincón, cuya hija, Esmeralda Castillo, desapareció en el año 2009. Él y ella, quienes forman parte del Grupo Acción por los Derechos Humanos, convocaron desde el 2016 a la ciudadanía juarense a sumarse a tres rastreos en el arroyo El Navajo. El 25 de noviembre, en un foro que conmemoraba el día de la no violencia contra las mujeres, ella explicó que un fémur de su hija fue lo único que se encontró en dicho sitio en el año 2013. Sin embargo, hasta el año 2015 fueron notificados de que el fragmento pertenecía a su hija. Ella hace un llamado para que la acompañen los rastreos, ya que para las autoridades, asegura

*Mija ya no tiene vida [...] para mí sí, porque muchas personas pueden vivir sin una pierna. Entonces, como yo se los dije a ellos: si a mí ustedes me entregan el cráneo, ahí sí, yo no les puedo decir que *mija* todavía tiene vida, porque yo no he sabido que una persona sin cabeza viva [...] Y pues aquí seguimos exigiéndole a la justicia que trabaje, queremos justicia, si es que ella ya no tiene vida. ¿Dónde están los responsables? ¿Dónde están los culpables? ¿Dónde están los que le hicieron ese daño tan grande que le hicieron a *mija*? No, no más a *mija*, porque ustedes saben que hay muchas jóvenes desaparecidas y se han encontrado en el arroyo del Navajo ya sin vida (Carbajal, 2016: grabación de audio).*

Los padres de Esmeralda Castillo exigen a las autoridades que, así como les dieron un fragmento del cuerpo de su hija, les devuelvan el cuerpo completo. Con el mismo daño que sus perpetradores le han hecho a su hija, también refrendan el daño que ha cometido el Gobierno al permitir su desaparición. Quieren y desean vehementemente encontrar el cuerpo completo, pero también quieren la verdad y la justicia para su hija y “muchas jóvenes más”.

Estos ejemplos que he rescatado, mediante acompañamientos que he hecho a los familiares de víctimas, se suman a las muestras de resistencia que han protagonizado las madres y familiares de las víctimas del feminicidio desde la década de 1990. Son historias individuales que llaman a la participación colectiva de la ciudadanía para transformar, mediante diferentes técnicas de protesta, la colonización arbitraria y atroz de los cuerpos de sus hijas/madres/sobrinas. No obstante, frente a un Estado clasista y patriarcal, transformar las condiciones de muerte requiere, además de la justicia, la transformación de las estructuras injustas que crean vidas desnudas en las economías del despojo y la violencia.

## 5. Conclusiones

Realizar un recuento del feminicidio en Ciudad Juárez es poner en el centro de la discusión el feminicidio sexual sistémico. Esta categoría no podría haber sido desarrollada sin los estudios pioneros de un sinnúmero de feministas que han contribuido y aún continúan desarrollando su conceptualización. Los motivos patriarcales de la misoginia y el sexismo, en la matanza de las mujeres, es la primera lección que hemos aprendido de la palabra feminicidio, no porque antes no haya existido este destrozamiento de la mitad de la vida humana, sino porque no la habíamos



denunciado con la fuerza que requería. No obstante, los conceptos se van transformando de acuerdo con la realidad que se estudia, y no al contrario; la realidad se ajusta a los conceptos.

El feminicidio sexual sistémico ha sido el destino de más de un centenar de niñas y mujeres de Ciudad Juárez en un largo período de tiempo. En este, se han conjugado lo que Deborah Cameron y Liz Frazer llaman la lujuria de matar y el deseo de la sangre. Aunado a estos motivos, hay otros codificadores sociales que han sustentado el contexto generalizado del feminicidio que se ha reflejado en las niñas y mujeres asesinadas; ser pobres, jóvenes, estudiantes o trabajadoras, como un número importante de otras víctimas en Ciudad Juárez en la cual confluyen factores estructurales que desencadenan la violencia y la inseguridad para sus habitantes. Estos factores son: núcleo industrial transfronterizo maquilador; la violencia política incentivada desde los Gobiernos mexicano y estadounidense, al pactar por una guerra contra las drogas que lacera a la población; las violencias producto de los agentes del crimen organizado —los gobiernos privados— como el narcotráfico, la trata de personas y la matanza de mujeres.

Concebir una unidad entre el sufrimiento individual de víctimas y familiares de víctimas, y las estructuras económicas, políticas y sociales que lo sostienen, requiere tener en cuenta la hermenéutica social del sufrimiento. Mediante esta podemos focalizar a Ciudad Juárez como un ejemplo de la colonialidad del Sur global. Ciudad Juárez es un espacio negativo de la civilización, es un referente obligado al momento de pensar en el feminicidio y en las grietas que permanecen al haberse convertido en un sitio incapaz de poner un alto a la desaparición y feminicidio de mujeres. El Estado mexicano fue exhibido internacionalmente como un Estado irresponsable con las niñas y las mujeres, al ser sentenciado por la CIDH en el año 2009. La paradoja de esta irresponsabilidad es que el Estado mexicano es responsable por la violación a los derechos humanos básicos tales como la integridad personal, la libertad personal y el derecho a la dignidad y la honra, consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos. En concreto, el Estado les ha negado esos derechos a las mujeres y el derecho al disfrute del espacio físico, con la puesta en vigencia de una colonialidad de género con base en su sexo, género, clase social, racialización y sexualidad.

Examinar los 154 casos del feminicidio sexual sistémico, a los 33 perpetradores que purgan una sentencia y las 131 mujeres desaparecidas, nos habla de la impunidad como un elemento que impide el acceso a la justicia. Con estas cifras, pasamos del análisis de las modalidades estructurales de la violencia y la situación de las mujeres sin Estado, al Estado que guarda el feminicidio sexual sistémico a lo largo de 26 años. Con este caso paradigmático de permanencia continua de desaparición, tortura sexual, mutilación, violación y destrucción de los cuerpos se comprueba que la justicia y las relaciones igualitarias están muy lejos de ser una realidad para algunas niñas y mujeres de Ciudad Juárez.

Las víctimas, tanto las desaparecidas como las asesinadas, aunque ya no pueden hablar, permanecen constantemente en el espacio público. Su voz silenciada

cobra presencia con las otras víctimas: sus familiares, quienes reclaman el trato inhumano y el sitio al margen de la humanidad y la civilización que se les ha dado a sus mujeres. Desde esta experiencia de sufrimiento social situada, por medio de las técnicas de la metodología de las oprimidas, hacen uso de su voz para reclamar la impunidad e injusticia. Igualmente, reposiciona mediante las fotografías la imagen de quien no está físicamente en el espacio negativo de la civilización. Algo semejante ocurre en el momento en que se realiza el reclamo por medio de un fragmento del cuerpo de su hija ausente/muerta. El cuerpo, que es sagrado, ha sido desacralizado.

Condensó lo dicho hasta aquí. Independientemente de que nos hemos centrado en el caso de Ciudad Juárez, me parece pertinente subrayar que el feminicidio es una palabra potente. Si dejamos de pensarla solo como producto de una relación cultural, que jerarquiza las relaciones desiguales entre hombres y mujeres en detrimento de ellas, y la comprendemos como una palabra capaz de describir los diferentes sistemas políticos, sociales y económicos que actúan en contra de la vida de las niñas y las mujeres, entonces podemos pensarla como una palabra antisistémica que denuncia los diferentes ensamblajes de opresión para las mujeres. Esta tarea es parte de la agenda feminista para el logro de un mundo más justo e igualitario.

## 6. Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2006). *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- Anzaldúa, G. (1987). *Borderlands/La Frontera: The New Mestiza*. San Francisco: Aunt Lute Books.
- Bejarano, C. (2015). (Re) Living Femicide through Social Control: The Regulation of Life and Bodies through Fear and (In) Formal Social Control, *FIAR*, núm. 8.
- Benítez, R., Adriana C., Patricia C., et al (1999). *El silencio que la voz de todas quiebra: mujeres y víctimas de Ciudad de Juárez*. Chihuahua: Ediciones del Azar.
- Bhabha, H. (2013). *Nuevas minorías, nuevos derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bustamante, R. (2004). Comisión Especial para dar seguimiento al avance de las investigaciones en torno al caso de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez Chihuahua. En A. Pérez Duarte y Noroña, *El feminicidio de Ciudad Juárez, Chihuahua en cifras*. Responsable Pérez Duarte, A. y Noroña.
- Cacho, L. (2012). *Social Death. Racialized Rightlessness and the Criminalization of the Unprotected*. New York: New York University Press.
- Calveiro, P. (2008). Acerca de la difícil relación entre violencia y resistencia.. En M. López, N. Iñigo y P. Calveiro (eds.), *Luchas contra hegemónicas y cambios políticos recientes en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Cameron, D., & Frazer, F. (1987). *The Lust To Kill*. New York: New York University Press.

- Caputi, J. (1992): Advertising Femicide: Lethal Violence against Women in Pornography and Gorenography. In J. Radford & D. E. H. Russell (eds.), *Femicide: The Politics of Woman Killing*. Nueva York: Twayne Publishers, pp. 203-221.
- Caputi, J., y Russell, D E. H (1992). Femicide: Sexist Terrorism against Women In J. Radford & D. E. H. Russell (eds.), *Femicide: The Politics of Woman Killing*. Nueva York: Twayne Publishers, pp. 13-21.
- Carbajal, E. (29/10/2016). Grabación de la homilía del Padre Francisco García.. Ciudad Juárez: archivo particular.
- \_\_\_\_\_ (25/11/2016). *Video Martha Rincón*. Foro Mujeres contra todas las violencias. Ciudad Juárez: archivo particular.
- Carcedo, A., y Sagot, M. (2002). *Femicidio en Costa Rica, 1990-1999*. Consejo Directivo de Violencia Intrafamiliar del Sector Salud / Ministerio de Salud / Caja Costarricense del Seguro Social / Instituto Nacional de las Mujeres. San José, Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2009). Caso González y otras (“Campo Algodonero”) frente a México. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf).
- Cervantes-Soon, C. (2012). Testimonios of Life and Learning in the Borderlands: Subaltern Juárez Girls Speak, *Equity & Excellence in Education* n.º 45.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] (2003). Informe especial sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Juárez Chihuahua, 2003. Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/>.
- Das, V. (2016). *Violencia, cuerpo y lenguaje*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Esparza, A. (2013). Toward a Feminist Theory of Justice for the Disappeared: Ana Castillo’s Creative Writing and the Case of Sister Dianna Ortiz. *Project Muse*. Vol. 25, n.º 3, pp.1-32.
- Espinosa, C., y Monárrez, J. (2016). *Base de datos de mujeres y niñas desaparecidas en Ciudad Juárez: Archivo de investigación particular*. México, D. F.: Red Mesa de Mujeres y Departamento de Estudios Culturales / Dirección General Regional Noroeste / El Colegio de la Frontera Norte.
- Estudio Hemerográfico de Mujeres Asesinadas (1993). Grupos de Estudios de Género de la UACJ / Comité Independiente de Chihuahua de los Derechos Humanos y Grupo 8 de Marzo de Ciudad Juárez.
- Fernández-Savater, A., Lapuente, P. y Varela, A. (2016). Achille Mbembe: Cuando el poder brutaliza el cuerpo, la resistencia asume una forma visceral. *El Diario*. Recuperado el 17/6/2016 de [http://www.eldiario.es/interferencias/Achille-Mbembe-brutaliza-resistencia-visceral\\_6\\_527807255.html](http://www.eldiario.es/interferencias/Achille-Mbembe-brutaliza-resistencia-visceral_6_527807255.html).
- Fregoso, R. (2009). “¡Las queremos vivas!”: la política y cultura de los derechos humanos. *Debate Feminista*, n.º 39.
- Fuentes, C. (2018). *Las fronteras de México: nodos del sistema global de las drogas prohibidas*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- González de la Vara, M. (2002). Comunicación electrónica de marzo de 2002.
- González, I. (2018). Comunicación electrónica de septiembre de 2018.

- Grosfoguel, R. (2007). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Cela*, n.º 1.
- Grupos de Estudios de género de la UACJ (s/f). *Mujeres asesinadas 1993-1998*. Grupos de Estudios de género de la UACJ (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez) / El Comité Independiente de Chihuahua de los Derechos Humanos / Grupo Ocho de Marzo de Ciudad Juárez.
- Guidotti-Hernández, N. (2011). *Unspeakable Violence. Remapping U.S. and Mexican National Imaginaries*, Durham and London: Duke University Press.
- Ibarra, A. (2016). *Su fe las sostiene en la tragedia, pero requieren mayor atención de la Iglesia*. Recuperado de <http://presencia.digital/2016/06/26/su-fe-las-sostiene-en-la-tragedia-pero-requieren-mayor-atencion-de-la-iglesia/>.
- Instituto Chihuahuense de la Mujer (2003). *Homicidios de Mujeres: Auditoría Periodística*, (Enero 1993-julio 2003).
- Jahangir, A. (25/11/1999). *Informe de la Relatora relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas / Adición México / Consejo Económico y Social/ E/CN.4/2000/3Add.3.
- Lagarde, M. (1994). *Democracia genérica*. México, D. F.: REPEM-México / Mujeres Para el Diálogo, pp. 48.
- \_\_\_\_\_ (7-8/8/1997). Identidades de género y derechos humanos. La construcción de las humana, VII Curso de Verano. *Educación, Democracia y Nueva Ciudadanía, Universidad Autónoma de Aguascalientes*.
- \_\_\_\_\_ (noviembre, 2005). El feminicidio, delito contra la humanidad. *Feminicidio, justicia y derecho*. Comisión especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República mexicana y a la procuración de justicia vinculada. México, D. F.: H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 135-149.
- Lakhani, N. (2016). *Mexico's war on drugs: what has it achieved and how is the US involved?* Recuperado de [https://www.theguardian.com/news/2016/dec/08/mexico-war-on-drugs-cost-achievements-us-billions?CMP=share\\_btn\\_tw](https://www.theguardian.com/news/2016/dec/08/mexico-war-on-drugs-cost-achievements-us-billions?CMP=share_btn_tw).
- Lugones, M. (2011). Hacia un feminismo descolonial, *La manzana de la discordia*, n.º 6.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Santa Cruz de Tenerife: Editorial Melusina.
- Mendoza, B. (2010). La epistemología del sur, la colonialidad del género y el feminismo latinoamericano. En Y. Espinosa (ed.), *Aproximaciones críticas a las prácticas teórico-políticas del feminismo latinoamericano*. Buenos Aires: En la Frontera.
- Menjívar, C., y Walsh, S. (2017). The Architecture of Femicide: The State, Inequalities, and Everyday Gender Violence in Honduras. *Latin American Research Review*, 52(2), 221-240. DOI: <http://doi.org/10.25222/larr.73>.
- Millán, C. (2004). Cuerpos naturalizados: Nuda vida en diáspora. En C. Millán y Á. Estrada (eds.), *Pensar (en) género. Teoría y práctica para nuevas cartografías del cuerpo*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Monárrez, J. (1998). *Base de datos del feminicidio en Ciudad Juárez: Archivo particular de investigación*. México, D. F.: Departamento de Estudios Culturales, Dirección General Regional Noroeste, El Colegio de la Frontera Norte.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Feminicidio sexual sistémico: víctimas y familiares, Ciudad Juárez, 1993-2004*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México, D. F.
- \_\_\_\_\_. (2006). Las víctimas del feminicidio juareense: mercancías sexualmente fetichizadas. *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, n.º 16.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*. Tijuana / México, D. F.: El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2010). Las diversas representaciones del feminicidio y los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, 1993-2005. En J. Monárrez, L. Cervera, C. Fuentes y R. Rubio (eds.), *Violencia contra las mujeres e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez*. Tijuana / México, D. F.: El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. (2013). Ciudad Juárez. tiradero nacional de muertos: entre el discurso del guerrero y el caballero. *Debate Feminista*, n.º 24.
- \_\_\_\_\_. (2015). Quebrantos de la humanidad en tiempos de guerra: las acciones de los sujetos alternativos de la justicia. *Artículo Estratégico*, n.º 15.
- Ni Aolain, F. (2000). Sex-based violence and the holocaust: a reevaluation of harms and rights in the international law. *Yale Journal of Law and Feminism*, 12(43), pp. 43-84.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2003). *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas*. México, D. F.: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México.
- Pineda-Madrid, N. (2011). *Suffering + Salvation in Ciudad Juárez*, Minneapolis: Fortress Press.
- Pola Z., María Jesús (2002). *Feminicidio en la República Mexicana*. Asociación Dominicana Pro Bienestar de la Familia / Federación Internacional de Planificación de la Familia / Comunidad Europea / República Dominicana.
- Procuraduría General de Justicia del Estado / Subprocuraduría Zona Norte (s/f). *Averiguaciones previas de homicidios cometidos en perjuicio de mujeres en Cd. Juárez, Chih., en el período de 1993-1998*.
- Procuraduría General de la República (s/f). *Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez*. Primer informe. Recuperado de [http://www.pgr.gob.mx/Cd\\_Juarez/1\\_inf.pdf](http://www.pgr.gob.mx/Cd_Juarez/1_inf.pdf).
- \_\_\_\_\_. (s/f). *Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez*. Segundo informe. Recuperado de [http://www.pgr.gob.mx/cd\\_JUarez/2\\_inf.pdf](http://www.pgr.gob.mx/cd_JUarez/2_inf.pdf).
- \_\_\_\_\_. (s/f). *Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez* Tercer informe, en [http://www.pgr.gob.mx/cd\\_JUarez/3\\_inf.pdf](http://www.pgr.gob.mx/cd_JUarez/3_inf.pdf).
- \_\_\_\_\_. (2006). *Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez*. Informe final. Recuperado de [http://www.pgr.gob.mx/Cd\\_Juarez/inf\\_final.pdf](http://www.pgr.gob.mx/Cd_Juarez/inf_final.pdf).

- Quintero-Ramírez, C. (2002). The North American Free Trade Agreement and Women. *International Feminist Journal of Politics*, vol. 4, n.º 2, pp. 260-283. DOI: 10.1080/14616740210135478.
- Rincón, M. (2016). Participación en el Foro Mujeres contra todas las violencias. Ciudad Juárez: México.
- Russell, D., & Radford (eds.). (1992). *Femicide: The Politics of Woman Killing*. Nueva York: Twayne Publishers.
- Russell, D. E. H., & Harmes, R. A. (2001) *Femicide in Global Perspective*. Nueva York. Teachers College Press.
- Sagot, M. (2013). *El feminicidio como necropolítica en Centroamérica*. Recuperado de <http://www.labrys.net.br/labrys24/feminicide/monserat.htm>.
- Sandoval, C. (1991). U.S. Third World Feminist: The Theory and Method of Oppositional Consciousness in the Postmodern World. *Genders*, n.º 10.
- \_\_\_\_\_. (2004). Nuevas ciencias. Feminismo ciborg y metodología de los oprimidos. En B. Hooks et al., *Otras inapropiables. Feminismos desde las fronteras*. pp. 81-107. Madrid: Editorial Traficantes de Sueños.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Methodology of the Opressed*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Shklar, J. (2018). *El liberalismo del miedo*. R. García (Trad.). Barcelona: Pensamiento Herder.
- Subprocuraduría de Justicia del Estado Zona Norte (Febrero / 1998). *Informe de homicidios en perjuicio de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. 1993-1998*.
- Tele SUR/KP (3/2/2016). *¿Qué es realmente el plan Colombia?* Recuperado el 13/7/2018 de <https://www.telesurtv.net/news/Que-es-realmente-el-Plan-Colombia--20160128-0078.html>.
- Washington, D. (2005). *Cosecha de mujeres. Safari en el desierto mexicano*. México, D. F.: Editorial Océano.
- Wright, M. (2007). El lucro, la democracia y la mujer pública: estableciendo las Conexiones. En J. Monárrez y M. Tabuena, (Rds.), *Bordeando la violencia contra las mujeres en la frontera norte de México*. Tijuana / México, D. F.: El Colegio de la Frontera Norte / Miguel Ángel Porrúa.

# El derecho a la no violencia contra las mujeres: el Estado costarricense como cómplice de su incumplimiento<sup>1</sup>

*The right to non-violence against women: the Costa Rican state as an accomplice to its failure to comply*

Sandra Araya Umaña

Docente e investigadora en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica  
Correo electrónico: sandra.araya@ucr.ac.cr

Alejandra Paniagua Bonilla

Docente en la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica  
Correo electrónico: alejandra.paniagua\_b@ucr.ac.cr

*Recibido: 1-julio-2018. Aceptado: 11-septiembre-2018.*

## Resumen

Este artículo sintetiza la tensión entre los derechos de la niñez y de las mujeres víctimas de la violencia en el seno de los denominados procesos especiales de protección de la niñez en sede administrativa, investigada por medio de un estudio de caso en Costa Rica entre el 2017 y el primer trimestre de 2018. Como principal hallazgo se encontró que, en el campo de la niñez, el Estado expresa sus fisuras y contradicciones patriarcales con respecto a su compromiso con el derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia, quienes, además de experimentar la violencia de sus parejas, deben enfrentar la violencia estatal encubierta en el mito de la buena madre, en la figura del interés superior de la niñez y en una instrumentalidad conservadora. Asimismo, del estudio emergen retos en materia de promoción de los derechos humanos desde la perspectiva de género, pues en el escenario estudiado, las demandas sociales asociadas con la maternidad son colocadas en el centro de la intervención (y enjuiciamiento), encubriendo los hilos perversos de un Estado que, en esencia, mantiene intacta su estructura patriarcal y clasista.

1 El siguiente artículo toma como base el producto final e incorpora nuevas discusiones y reflexiones teóricas a partir de la tesis de maestría realizada por Alejandra Paniagua para optar al grado de Magíster en Perspectiva de Género de los Derechos Humanos titulada “El rostro oculto de la política social: tensiones y contradicciones en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia” realizada en la Universidad Nacional de Costa Rica, en junio de 2018. Sandra Araya participó en esta investigación en calidad de directora de la tesis.

**Palabras claves:** derechos humanos, violencia contra las mujeres, política social, maternidad, niñez, Estado, instrumentalidad, Costa Rica.

### Abstract

The tension between children's rights and those of women who are victims of violence within the so-called special processes for the protection of children in administrative headquarters are synthesized in this article, based on the completion of a case study in Costa Rica, during the period between 2017 and first quarter of 2018. In the field of childhood, the expression of the state's patriarchal fissures and contradictions regarding its commitment to the human rights of women to a life free of violence was the main finding. These women mostly face state violence concealed in the myth of the good mother, in the figure of the best interests of childhood and in a conservative instrumentality, in addition to experiencing their partner's violence. Likewise, challenges arise in the study of the promotion of human rights from a gender perspective, since in the scenario studied the social demands associated with motherhood are placed at the center of intervention (and prosecution), covering up the perverse strands of a state which, in essence, maintains intact its patriarchal and classist structure.

**Keywords:** human rights; violence against women; social policy; maternity; childhood; state; instrumentalidad; Costa Rica.

## 1. Una aproximación a los derechos humanos con lente feminista

El Estado costarricense ha reconocido los derechos a las mujeres, niñas, niños y adolescentes por medio de la ratificación de diversos instrumentos internacionales de protección y de la promulgación de leyes y políticas públicas destinadas a contrarrestar la subordinación e inferiorización de estos grupos sociales en las sociedades patriarcales. No obstante, su respuesta ha sido fragmentada y desarticulada dentro de los grupos de derechos: por un lado, por el abordaje de la violencia contra las mujeres y, por el otro, por la protección de la niñez. Esta idea constituye el problema que aborda este artículo a partir de la premisa de que los derechos humanos están sujetos a procesos políticos de interpretación (y reinterpretación) con respecto a sus alcances y significaciones. Más allá de su formalización, es necesario el análisis de su expresión en la cotidianidad lo cual está mediado, indiscutiblemente, por los sujetos sociales que intervienen en la política social y por los protocolos de intervención a los que se adscriben dichas políticas.

En este sentido, el argumento principal es la existencia de una política social fragmentada que, por un lado, limita la comprensión sobre la raíz de la opresión estructural compartida entre mujeres y niñas, niños y adolescentes y, por el otro, produce una tensión entre ambos grupos de derechos que, en nombre del interés superior del niño,<sup>2</sup> yuxtapone los derechos de las personas menores de edad con el

2 El interés superior del niño es una figura que se formuló sin lenguaje no sexista. Dado que así es reconocida internacionalmente, este artículo respeta su formulación original.



derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Por tanto, se pretende en este artículo evidenciar el sesgo patriarcal del Estado filtrado en el campo de la niñez.

En Costa Rica existe el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el cual fue creado el 15 de agosto de 1930 y cuya actuación tiene rango constitucional (artículo 55 de la Constitución Política). El PANI es la institución rectora en materia de defensa de la niñez y la adolescencia y desde ella se ejecutan los *procesos especiales de protección de la niñez en sede administrativa* (en adelante, procesos especiales) los cuales, a su vez, son regulados en el capítulo II del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 7739 del 6/1/1998).

En el año 1990, en comunión con la tendencia internacional, Costa Rica ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) e introdujo la perspectiva de protección integral de la niñez y la adolescencia en la ley orgánica del PANI, la cual incluyó este nuevo objetivo para la institución: “Proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad” (art.1).

De este modo, el Estado costarricense inició un proceso de reconfiguración administrativa y jurídica basada en la obligación de garantizar, reconocer y tutelar los derechos de la infancia y la adolescencia; así como proteger a la familia y garantizar el interés superior de las personas menores de edad. En este escenario, los procesos especiales constituyen el dispositivo jurídico y técnico-operativo utilizado por el Estado con el fin de regular las actuaciones de las figuras parentales en el contexto de la guarda crianza y educación de las niñas, niños y adolescentes.

La presente investigación se desarrolló durante el 2017 y primer trimestre del 2018 y tuvo un enfoque feminista, por cuanto, en común acuerdo con Harding (1998), este tipo de investigación se caracteriza por:

- Situar la ciencia moderna como producto de las estructuras históricas de dominación por lo que subvierte la presunta neutralidad de la ciencia a la que denuncia como androcéntrica.
- Realizar una crítica a la ciencia y al conocimiento tradicional. Recurre para ello a una teoría del conocimiento diferente de la tradicional, pues considera que los métodos, teorías y supuestos de la ciencia tradicional expresan distorsiones sexistas determinadas por el contexto social androcéntrico en que se producen.
- Tomar distancia de la ciencia tradicional, pues rechaza la existencia de una voz científica universal, en otras palabras, renuncia al universalismo dominante de la ciencia tradicional.
- Recuperar las voces y las experiencias de las mujeres a quienes valida como sujetas de conocimiento.
- Reconocer la validez de que los colectivos de mujeres oprimidas se interroguen sobre la naturaleza y las estructuras de la opresión, y subvierte la direccionalidad de la investigación tradicional, pues permite a los de abajo cuestionarse sobre los de arriba.

- Reconocer las experiencias de las mujeres como indicadores de una realidad distorsionada por razones de desigualdad genérica.
- Visibilizar los fenómenos sociales problemáticos para las mujeres y dar respuesta a las interrogantes que emergen de estas, con el objetivo de transformar las estructuras de la opresión femenina. De allí que se trate de una investigación eminentemente política.

La epistemología feminista reconoce, además, que el conocimiento se produce por un sujeto en una situación histórica, temporal, social y política particular en la que el componente ético juega un papel preponderante, dado que dicha epistemología se basa en un compromiso político por la transformación de las condiciones que generan desigualdad entre las mujeres y los hombres (Araya, 2015).

Consecuentemente, la perspectiva teórica feminista es la orientadora de este artículo. Su innegable aporte y su capacidad para nutrir el debate de los derechos humanos a partir de su crítica a la ilustración y a la modernidad fue un factor decisivo para su elección. Aportó luces para comprender los sesgos patriarcales anquilosados en el Estado y en sus normas jurídicas, principalmente en la figura del interés superior de la niñez. Se suma a ello la opción política de quienes escriben en términos de su interés por contribuir con la superación de las desigualdades sociales que generan opresión y marginación así como por desvendar el papel del instrumental jurídico y técnico-operativo en la naturalización y reproducción de las desigualdades sociales. Por tanto, los referentes analíticos aquí esbozados son contrarios al sexismo y al androcentrismo fuertemente instaurado en la investigación social.

El método de estudio de caso direccionó el proceso investigativo. Este último se define como una exploración intensiva de una unidad de análisis cuyo fin es obtener conocimiento amplio y profundo, al mismo tiempo que recupera la complejidad expresada en la unidad seleccionada (Eisenhardt, 1989). Derivado de ello, el procedimiento metodológico se caracterizó por la discusión y la reflexión teórica constante y el ordenamiento y relacionamiento de los elementos factuales que a primera vista aparecían como desconectados. Para ello, se seleccionaron diversas técnicas de recolección de la información que, en diálogo con la teoría social, proveyeron un rico material de análisis a partir de coordinadas teóricas como maternidad, teoría feminista, derechos humanos y política social. Las técnicas utilizadas fueron:

- Un taller interinstitucional con quince profesionales de los servicios de maternidad en el nivel secundario y terciario de atención de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y del PANI con experiencia en los diversos servicios atencionales de ambas instituciones.
- Análisis de contenido de las directrices, protocolos atencionales y expedientes de procesos especiales.
- Análisis de dos expedientes mujeres víctimas de violencia, convocadas por los procesos especiales.

- Entrevistas a informantes claves a partir de los siguientes criterios: experiencia profesional, trayectoria en el ámbito de los derechos de la niñez o de las mujeres y conocimiento de la ejecución de procesos especiales.

La principal limitación de esta investigación lo constituyó el acceso a los expedientes de las mujeres atendidas en los procesos especiales en tanto, por razones de resguardo institucional, eran ellas las únicas autorizadas para facilitarlos. Pese a que fueron contactadas para este fin, no todas ofrecieron una respuesta positiva. Por otro lado, los expedientes a los que sí se tuvo acceso presentaban partes ilegibles, sin seguimiento en el consecutivo o estaban parcialmente completos. Esta situación se subsanó por medio de la triangulación de fuentes.

Para una mejor comprensión de sus contenidos, este artículo se estructuró alrededor de dos ejes: 1) la discusión sobre la confrontación de derechos a partir de los procesos especiales; y 2) la maternidad en la cavidad del Estado. Finalmente, se encuentran las conclusiones, las cuales exponen de manera sinóptica los resultados de la investigación.

## **2. ¿El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia o el derecho a la protección de las personas menores de edad?**

Colocada la discusión desde este interrogante, estaríamos reduciendo la realidad de ambos grupos poblacionales a un simplismo metodológico que de ninguna manera resolvería el dilema entre las declaraciones de los derechos humanos y sus expresiones concretas en la realidad social; no obstante, dicho interrogante es la estrategia analítica para develar el carácter patriarcal del Estado. El campo de la niñez, particularmente de los procesos especiales, expresa los sesgos patriarcales del Estado en la medida en que la mujer sujeta de derechos cede lugar a la figura reificada de la madre sacrificada y amorosa.

[...] si bien es cierto [que] desde la mirada de las mujeres ellas están siendo víctimas de violencia y hay una violación de sus derechos, pero sus hijos e hijas son sujetos de protección y quienes están obligados a protegerlos legalmente son sus papás y sus mamás (Taller institucional, participante 2, PANI, 23/10/2017).

Per se los procesos especiales no son procesos contra la madre, son a favor del niño. Teniéndolo claro, tenemos un niño al que el Estado se comprometió —según el artículo 19 de la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez— a proteger frente a toda forma de abuso y de negligencia [...] La madre es depositaria de múltiples responsabilidades frente a ese Estado, más que el padre. La madre en esa maternidad debe ser responsable de la protección y si (en el proceso) hay la menor duda de que no está ejerciendo esa protección entonces, hay un factor de riesgo (Entrevista personal 4, Defensoría de los Habitantes, 22/2/2018).

Lo expresado por estas dos personas informantes es fiel reflejo de la confrontación de derechos que deben ser “resueltos” en sede administrativa en el momento en que las madres son cuestionadas por no cumplir con su rol protector. Si el PANI identifica a personas menores de edad en alguna condición

de riesgo, los primeros sujetos a ser confrontados son las madres y los padres, pero, particularmente las madres. De este modo, la reificación o naturalización de la maternidad se expresa de manera contundente por medio de la exigencia a las mujeres para que brinden protección a sus hijos e hijas, en abstracción de sus condiciones materiales y emocionales. Lo invocado, desde estos procesos, es la protección como mandato inherente al rol materno y la función tutelar del Estado, oculta en la figura del interés superior del niño.

[...] Los y las adultas somos sujetas de derechos, pero no puede haber una protección obligatoria por parte del Estado y de ninguna entidad para estos. Pero los niños y las niñas sí son sujetos de protección obligatoria y eso causa una diferencia muy importante en el tetra del abordaje de la violencia (Taller institucional, participante 2, PANI, 23/10/2017).

El interés superior del niño es el principio jurídico presente en el quehacer institucional y cabe advertir que su alcance y contenido simbólico puede ser explicado a partir de los modelos de gestión de la infancia implementados por el Estado costarricense. Desde la creación del PANI y hasta la década de 1980 el modelo que orientó las acciones de esta institución fue el denominado *Situación Irregular*, el cual enfatiza la intervención estatal en situaciones de pobreza y marginación. Así, las personas menores de edad en condición de abandono y delincuencia se convertían en los destinatarios de la política, con la subsecuente estigmatización, criminalización y sanción de niños, niñas y adolescentes empobrecidos. “El determinismo entre pobreza y marginalidad y delincuencia se encuentra presente en todas las leyes, prácticas e instituciones tutelares (el famoso binomio ‘menor abandonado/delincuente’). Son las condiciones personales del sujeto las que habilitan al Estado a intervenir; no su conducta delictiva concreta” (Beloff, 2004: 5).

Con la ratificación de la CDN, este modelo, de corte asistencialista y tutelar, cederá jurídica y discursivamente hacia la doctrina de *Protección Integral*, en la cual se reconoce la titularidad de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, no por las situaciones irregulares, sino por los derechos enunciados en la misma convención. Si bien se invoca como la evolución de su antecesor (*Situación Irregular*), esta superación se ha dado únicamente en términos discursivos, pues en la práctica ambos modelos coexisten en tensión.

Esta coexistencia se debe a que el paradigma de Protección Especial fue construido sobre las bases de su antecesor y de la institucionalidad que existía y operaba con él (Beloff, 2004). Como resultado de ello, se crea un modelo sincrético, contradictorio y complejo que condensa, por un lado, las funciones de control y, por el otro, las de consenso de la política social. Tal como lo señala Faleiros (1999), estos cambios en las categorías de denominación son maniobras que invisibilizan las funciones de control social implícitas en las políticas sociales y ocultan su carácter ideológico.

En este escenario, al surgir de la mano de las instituciones y los modelos tutelares, el principio del interés superior del niño se convierte en una bisagra entre las funciones de protección y las de control social. Por ello, no logra desprenderse del

carácter tutelar, el cual no solo es “arrastrado” al mismo corazón de la CDN, sino que desplaza el sujeto principal de control del Estado: en el modelo de situación irregular centrado en los niños, niñas y adolescentes en condición empobrecida y en el de protección integral en las mujeres-madres. Este desplazamiento opera oculto en la forma humanizada del discurso de los derechos de la niñez y “muchos se toman [de él] para defender la vigencia de las instituciones tutelares” (Beloff, 2004: 4).

Aun cuando las políticas, arreglos de provisión social y dispositivos jurídico-burocráticos que conforman este campo de intervenciones y agentes tengan por foco a los niños, y actualmente se dirijan a garantizar su “interés superior”, no pueden comprenderse disociados de las regulaciones sobre las relaciones familiares, los discursos sobre la moralidad familiar, las prescripciones en torno a las pautas adecuadas de crianza, y por tanto los valores asociados a la paternidad y fundamentalmente a la maternidad (Villalta, 2013: 247).

Por lo anterior, pese a que las mujeres atendidas en los procesos especiales reporten situaciones de violencia contra ellas, e incluso, señalen tener medidas de protección,<sup>3</sup> sus relatos no son considerados en virtud de la primacía de la garantía del interés superior del niño y de la lógica del Estado que separa en esferas los distintos componentes de la realidad social. Así, si hay condición de pobreza o violencia, serán las instituciones rectoras de cada una de ellas las responsables directas de su atención y, por consiguiente, se instituye un sistema de “referencia institucional” que obliga a transitar una ruta para la satisfacción de las diversas demandas y necesidades de las mujeres involucradas.

Esta lógica, denominada *lógica formal abstracta*, escinde y deshistoriza las relaciones sociales e ignora que las personas sujetas de atención de la política social están intersecadas no solo por el género y la clase social, sino también, por su condición migratoria, su edad, su nivel de alfabetización, entre otras. Como resultado de esta lógica, las mujeres pobres y los sectores subalternos en general se convierten en sujetos desprovistos de las garantías establecidas por el mismo Estado, dado que el recorrido de la ruta institucional no garantiza su atención integral en la medida que la institucionalidad pública no siempre responde con celeridad y efectividad. Así, una mujer cuya situación se refiere a una particular institución, debe seguir los protocolos establecidos en ella sin que la referencia y la violencia signifiquen prioridad de atención.

A lo anterior se suma que en los procesos especiales —recuérdese que en estos el objeto de intervención son los derechos de la niñez— se incurre en prácticas contraindicadas en los lineamientos del Plan Nacional de Atención de la Violencia (Planovi, 2012), tales como intervención de pareja, confrontación entre ofensores y víctimas sobre hechos de violencia narrados por las últimas, minimización del riesgo femicida y otorgamiento de la guarda crianza y la educación de los niños y

---

3 En 1996, en Costa Rica se aprobó la Ley n.º 7586 contra la violencia doméstica, con el fin de regular la aplicación de las medidas de protección necesarias para garantizar la vida, integridad y dignidad de las víctimas de la violencia doméstica, cuyo principio rector es el artículo 51 de la Constitución Política.

las niñas a los presuntos ofensores. Las prácticas descritas no solo tienen cabida en el seno de los procesos especiales, sino también en los protocolos atencionales. En estos últimos, la violencia se conceptualiza como un indicador de riesgo para las personas menores de edad y no se establecen recomendaciones específicas que orienten la intervención con mujeres madres víctimas de violencia.

Inclusive, en el marco jurídico que cubre los protocolos atencionales no aparece expresado el marco de protección de los derechos humanos de las mujeres. “[...] para las mujeres adultas usamos los protocolos que usamos con los niños. Tenemos seis protocolos y usamos el que calza con la situación detectada. Se atiende a estas mujeres pues son las madres pero no es nuestra especialidad porque es una persona adulta” (Entrevista Personal 1, Patronato Nacional de la Infancia, 22/2/2018). Las resoluciones de dos mujeres convocadas por los procesos especiales son una muestra de lo anterior, tal como se observa en la siguiente tabla de expedientes:

Tabla 1  
Resoluciones en procesos especiales del PANI, 2017

Expediente 1	Expediente 2
<p>Situación de violencia documentada con una medida de protección en contra del padre de las niñas (expareja) tramitada en el año 2016 y aun así se resuelve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Proceso especial de protección que otorga el cuidado provisional de sus dos hijas al progenitor (folio, 83-85).</li> <li>· Referencia de la madre para atención psicológica en la Oficina Local (folio 84).</li> <li>· Se delega al presunto ofensor —o a quien este delegue— la responsabilidad de supervisar las llamadas telefónicas entre la madre y sus hijas (folio 141).</li> </ul> <p>El fundamento de esta medida de cuidado provisional se basa en las denuncias de terceros (entre ellos, la madre presume que se encuentra el progenitor de sus hijas) en relación con la supuesta negligencia de la madre y el testimonio de violencia intrafamiliar (entre integrantes del grupo familiar de la madre) con base en “el artículo 55, de la Constitución Política; [...] la Convención de los Derechos del Niño [...] el Código de la Niñez y la Adolescencia [...] y la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia” (folio, 84).</p>	<p>Situación de violencia repetitiva contra la madre por parte del padre, a quien también se le documentó violencia contra las hijas e hijo. La madre tiene historia de violencia longitudinal, la cual es valorada como un factor de riesgo para la prole. Además, se le responsabiliza de que las personas menores de edad testimonien la violencia y estén expuestas a los ciclos de violencia ejecutados por el padre (folio 41). Se resuelve:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· El traslado de sus hijos e hijas a un albergue institucional (folio, 44).</li> <li>· La referencia de la madre al programa Academia de Crianza, al Instituto Nacional de la Mujer (Inamu) y a la Oficina Local para proceso terapéutico (folio, 45).</li> <li>· Denegatoria de régimen de interrelación familiar entre la madre y sus hijos (folio, 45).</li> </ul> <p>El fundamento de esta medida, en relación con la violencia longitudinal detectada, se basa en “que la señora [...] no cuenta con las herramientas necesarias para brindar a sus hijos un sano desarrollo integral libre de violencia” (folio 42).</p>

**Fuente:** Expediente 1, 2 facilitados con el consentimiento informado (2018) de las mujeres atendidas en los procesos especiales de Patronato Nacional de la Infancia de dos oficinas locales del PANI, ubicadas en el Gran Área Metropolitana de San José, Costa Rica.

Es importante recordar que el Estado requiere de agentes que ejecuten la política social. En el campo de la niñez, estos agentes suelen ser profesionales de trabajo social, psicología y derecho y, según sea su impronta personal y formativa,

sus intervenciones podrían orientarse por el respeto al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. No obstante, el Estado tiende a instrumentalizar sus acciones de manera que deben someterse a una serie de protocolos y modelos cuya finalidad es estandarizar los procesos de actuación institucional. Este instrumental técnico operativo constriñe la orientación de los agentes profesionales y refleja el peso del imperativo jurídico del interés superior de la niñez frente al derecho de las mujeres madres a recibir protección por parte del Estado en cualquiera de sus márgenes de actuación.

Los protocolos atencionales del PANI son regulados en el Código de Niñez y la Adolescencia (art.133) y articulados en el documento *Gestión de los servicios Atencionales Institucionales de las Oficinas Locales* (Pani, 2017). El ingreso de una denuncia o una referencia institucional constituyen el paraguas teórico-metodológico y técnico-operativo que ilumina la valoración de agentes profesionales durante el proceso atencional. En primera instancia, aportan indicadores para la valoración o bien para su posterior archivo o dictado de una medida de intervención de segunda instancia o proceso especial de protección. Esto se determina según sea el nivel de intensidad, cronicidad y frecuencia de la situación violatoria de derechos de las personas menores de edad. De allí la importancia de su análisis.<sup>4</sup>

Al respecto, Mallardi (2014), Oliva y Gardey (2014) señalan los siguientes rasgos distintivos de las políticas sociales y de la intervención estatal, los cuales son distinguibles en los protocolos de atención del PANI:

- La desigualdad social se aborda fragmentadamente bajo la forma de múltiples problemáticas sociales, aparentemente inconexas entre sí.
- Se priva de una lectura singular y familista que transfiere las responsabilidades de las causas de los problemas sociales a la esfera privada, siendo primero el individuo y luego a familia.
- Los enfoques de corte familista atribuyen a la familia las causas de las disfuncionalidades experimentadas por sus miembros, de allí que las estrategias de intervención se dirijan hacia el grupo familiar.
- Por lo anterior, se privilegian los marcos explicativos de la realidad que valoran las instancias psicológicas por encima de las económico-sociales. Por ello, los sujetos y sujetas de la intervención son analizadas en abstracción de las relaciones sociales. tento teórico-metodológico deriva en un instrumental técnico-operativo basado en criterios preestablecidos.

En la siguiente tabla se detallan las coordenadas teórico-metodológicas que direccionan el trabajo de los/as agentes profesionales responsables de la aplicación de los procesos especiales.

---

4 Cabe señalar que los procesos atencionales del PANI no son lineales. Por consiguiente, un proceso especial puede ser abierto si se detecta una grave situación violatoria de derechos en cualquier momento del seguimiento institucional. De allí que estos protocolos aunque no vinculados directamente con los procesos especiales, si tienen alcance en ellos.

Tabla 2  
Enfoque, fundamento teórico y estrategias de los protocolos atencionales  
Patronato Nacional de la Infancia, Costa Rica

Nombre	Enfoque	Fundamento teórico	Estrategias que orientan la intervención
Protocolo de manejo de situaciones de negligencia (2016a) (recurre a investigaciones)	Familista sicologizante	La negligencia se explica como el resultado de la trayectoria familiar e individual de la madre y el padre (patrones personalidad y de conducta).	Teoría sistémica. Intervención destinada a Desarrollar competencias parentales. Incitar las condiciones y características del apego.
Protocolo para la atención de conflictos familiares (2016b) (En procesos de guarda, crianza y educación)	Familista sicologizante	El conflicto entendido como la situación en la que una o más personas no están de acuerdo con el modo de actuar de un individuo o grupo. Tipifica como conflictos de relaciones, comunicación, información, intereses, valores y roles.	Mediación de conflictos en: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La pareja</li> <li>• La pareja y su familia extensa.</li> <li>• En relaciones intergeneracionales.</li> </ul>
Protocolo de abuso emocional (2016c)	Familista sicologizante	Teorías del apego, del aprendizaje social, con particular énfasis en los sistemas familiares.	Talleres socioeducativos para el control de las emociones y la resolución de conflictos y procesos psicoterapéuticos que permitan al individuo ser consciente de los motivos que conducen al abuso.
Protocolo para la atención del maltrato físico (2016d)	Familista sicologizante	La etiología del maltrato físico a partir de los atributos individuales y la historia de vida o en la interacción y dinámica familiar.  Pone el castigo físico como violación a los derechos humanos de las personas menores de edad.	Procesos educativos. Intervenciones individuales Pruebas psicológicas.

Fuente: Elaboración propia con base en Patronato Nacional de la Infancia (2016a, b, c, d).

En consonancia con lo descrito en la anterior tabla, en los procesos especiales prevalece una tendencia a demandar un cambio actitudinal de las mujeres —aunque la violencia no se origine en ellas o bien la ejercida por ellas es producto del contexto violatorio de derechos en que se encuentran— sin el reconocimiento del género como campo primario de las relaciones de poder y como configurador de su subordinación. En efecto, esta tendencia individualizante y teñida de “cada caso, es un caso”, abstrae el papel de las estructuras de dominación en la valoración de la violencia y oculta que las mujeres son depositarias de mandatos sociales patriarcales que configuran su identidad, sus roles e incluso su posibilidad de respuesta. Estos abordajes contribuyen con la función del Estado de tutelar un *ideal de madre*, pues, en mayor grado, conducen a la separación de los niños y las niñas, dado que las mujeres son catalogadas como no aptas para la crianza de sus hijos e hijas:



[...] Entonces tengo que sentarme con ellas; a validarlas como mujeres, que tienen derecho a vivir en un entorno sin violencia, les doy material sobre el ciclo de violencia, sobre el respeto a ellas como mujeres, el respeto que le deben ellas a sus hijos y les pregunto: ¿a quién valoran más? ¿A los hijos o a esta relación de pareja? Que entiendan que es por esa dinámica de violencia que tomamos la decisión de separar a sus hijos de ellas (Entrevista personal 2, PANI, 22/2/2018).

Por su parte, los estilos de crianza son inscritos en el contexto de las trayectorias individuales de las figuras parentales y se obvia la relación existente entre la pobreza, la violencia, la privación y el desempleo, entre otras. Con el agravante de que las mujeres (y los hijos e hijas) convocadas en los procesos especiales son mujeres pobres, migrantes y, la mayoría, en condición de pobreza. Esto provoca que, en el campo de la niñez, los derechos asumen un ropaje de clase en tanto que las principales personas usuarias de las políticas sociales son las personas pobres, desempleadas o con empleos mal remunerados.

Cabe advertir que lo anterior no solo ocurre en los procesos especiales del PANI, pues las políticas neoliberales<sup>5</sup> han focalizado cada vez más en pobreza y no en las causas que la generan. Ello ha producido un aumento en la desigualdad social, pues cada vez son más las personas excluidas del mundo del trabajo. Las condiciones laborales se han precarizado y se han deteriorado los lazos de solidaridad social, el sindicalismo se ha debilitado y se han perdido conquistas y derechos sociales y económicos. A la vez que emergen —cada vez con mayor fuerza— discursos regresivos en materia de derechos humanos.

Es evidente que existían (y existen aún) una serie de importantes y graves limitaciones en buena parte de las políticas sociales [...] Esas limitaciones también explican, en la mayoría de los casos, la existencia de programas asistenciales de carácter apenas suplementario y emergencial; programas esos, además, dirigidos apenas para los “pobres” y que pasan a sustituir las políticas sociales en las alternativas neoliberales (Tavares, 2018, p.12).

La lógica fragmentaria y focalizadora de la política social captura, por tanto, a poblaciones empobrecidas, con el agravante que, en los procesos especiales, no se dialoga con las formas de exclusión y vulnerabilidad social que inciden en la posibilidad de las mujeres para atender las necesidades de alimentación, higiene, vestido, cuidado, educación y atención médica de las niñas y los niños; para mencionar tan solo algunas de las tamizadas por el protocolo de negligencia. Las causas explicativas de la negligencia parental colocan el acento en las trayectorias personales y familiares de las llamadas figuras parentales, con particular afectación en las mujeres madres, dada que la pobreza es mayor en hogares liderados por mujeres con hijos e hijas en edad escolar (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef], 2001).

5 El neoliberalismo es un estado del capitalismo que pregona el libre mercado capitalista y la poca o casi nula injerencia del Estado en las relaciones sociales y en aspectos económicos. Se empezó a instaurar en Costa Rica desde finales de la década de 1970 y se consolida en la década de 1980 con los programas de ajuste estructural (PAE). En el transcurso de los años se ha fortalecido con la ratificación de los Tratados de Libre Comercio (Arias y Muñoz, 2007).

[...] La mayoría de los padres y madres asumen lo relacionado a la educación y protección, cuidado de sus hijos e hijas. Pero muchos de ellos no llegan a desarrollar estas competencias que les permite tener una práctica parental conforme a los requerimientos de sus hijos/as. Las razones son variadas y pueden tener su origen en historias familiares, personales y sociales y que generalmente están relacionados con historias anteriores de maltrato, abandono, protección inadecuada o inexistente, etc. (Patronato Nacional de la Infancia, 2016a: 13).

Por otro lado, con respecto al protocolo de conflictos familiares (dirigido a normar la interrelación familiar), solo se admite su interrupción si son las niñas, niños y adolescentes quienes son violentados o están en riesgo de violencia. A la vez, la violencia contra las mujeres únicamente cobra presencia en aquellas situaciones en las que media la interposición de medidas judiciales para evitar el contacto entre los progenitores, lo cual invisibiliza a que la ausencia de medidas de protección no equivale, necesariamente, a la ausencia de violencia.

Debemos sumar que ante situaciones de conflicto se utiliza la estrategia de la mediación sin que previamente se establezca la diferencia entre un conflicto y la violencia. Desde esta lógica, se ocultan situaciones de violencia que tras la ruptura de la relación de pareja se expresan en disputas en torno a la pensión alimentaria, la guarda, crianza y educación de los hijos e hijas y a los regímenes de visitas. Esto como expresión de un *continuum* de la violencia que se mantiene aún tras la separación de la pareja y frente al cual las mujeres víctimas se encuentran en desventaja con respecto a los hombres ofensores, en términos tanto materiales como simbólicos.

La protección especial de las madres contemplada en el artículo 55 de la Constitución Política de Costa Rica es una norma constitucional que, a todas luces, pierde fuerza en el plano de lo técnico-operativo, pues en los procesos especiales se valora solo el riesgo para las personas menores de edad. Igual suerte ocurre con los derechos humanos de las mujeres consignadas en las distintas leyes y convenciones<sup>6</sup> dado que en el campo de la niñez, mujeres y hombres, padres y madres, interactúan frente a un Estado que aparece revestido de una falsa neutralidad a partir del discurso de protección de la niñez.

No se trata de desproteger a los niños, niñas y personas adolescentes, pues ello irremediamente conduciría a una falsa priorización de derechos según poblaciones (recuérdese que existe una proliferación de declaraciones de derechos: personas con discapacidad, adultas mayores, privadas de libertad, entre otras). El hecho es que las mujeres madres también sean reconocidas como sujetas de derecho, adscritas a una clase social y en una sociedad cuyos mandatos de género las

6 Legislaciones emanadas de la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “Convención de Belem do Pará”; Ley contra la Violencia Doméstica n.º 7586 del 10/4/1996; Código de la Niñez y la Adolescencia Ley n.º 7739 del 6/1/1998; Ley de Penalización de la Violencia contra las mujeres n.º 7499 del 25/4/2007; Ley de Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar n.º 8688 del 4/12/2008; Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (Conatt); Ley No 9095 del 8/2/2013.

colocan en condiciones de violencia y exclusión. De igual manera, es un imperativo explicitar la imagen que subyace de “derechos de las mujeres” en los procesos especiales en particular y en la política social en general pues, en definitiva, será esta imagen (y esta filosofía) la que oriente los procesos de atención generados desde dicha política.

El pensador francés J. Maritain ha insistido mucho en la idea de que los derechos humanos, precisamente, por ser humanos, no son incondicionales ni absolutos, sino que se limitan mutuamente. El problema consiste fundamentalmente en “la determinación de la escala de valores que rige el ejercicio y la organización concreta de esos derechos. Ahí nos vemos confrontados con el choque entre las filosofías políticas incompatibles” [...] Así, eventualmente el liberal verá la dignidad humana ante todo en el poder de cada persona de apropiarse de los bienes de la naturaleza; para el comunista la dignidad humana consistirá en someter esos mismos bienes a un uso y disfrute comunitario por parte de la colectividad para “liberar” el trabajo humano; el personalista, por su parte, verá la huella de la dignidad humana en poder conseguir que esos mismos bienes “sirvan a la conquista común de los bienes morales y espirituales del hombre y de su autonomía”. Naturalmente estos abogados de distintos tipos de sociedad se harán entre sí acusaciones mutuas de ignorar y preterir tales o cuales derechos esenciales del ser humano [...] Precisamente porque se ha partido de una imagen o concepto diferente de persona en cada caso. Es decir, se ha partido de antropologías antagónicas (Marlasca, 1998: 556).

### **3. Política social y derechos humanos en los avatares de la maternidad**

Las condiciones materiales de existencia de las mujeres operan como un factor relevante para situarlas dentro de la estructura capitalista y patriarcal. Ambas estructuras descansan en sistemas que se alimentan de manera recíproca, pues la base material constituye el control de la fuerza de trabajo de las mujeres; se refuerzan mutuamente y legitiman dos jerarquías: clase social y género por medio de las cuales se establecen relaciones asimétricas de poder entre mujeres y hombres (Hartmann, 1983; Molina, 2005).

Uno de los vehículos de mayor poder lo constituye, indudablemente, la maternidad. Su carácter biológico se transforma en mandato cultural y se representa en los discursos y en las prácticas sociales como universal, instintiva e inmutable. Se deriva de ella, *el instinto materno*, el cual, de igual manera, adquiere un carácter inalterable con independencia del contexto y de las circunstancias que concretan su vivencia: pobreza, violencia, desempleo, migración. Esta construcción conlleva, a su vez, una exaltación discursiva de la maternidad asentada en una serie de mitos cuyo andamiaje son las construcciones de género que no solo confieren significado social a la maternidad sino que son constitutivos de la identidad femenina: sacrificadas, entregadas a las necesidades de los otros por encima de las propias, abnegadas, amorosas, dependientes vitales, entre otras (Lagarde, 1994).

La naturalización de la maternidad explica, en buena parte, el repudio social ante las mujeres que no se hacen cargo de su prole, en contraste con la actitud permisiva con respecto a los hombres que exhiben un comportamiento similar

o, inclusive, peor. Sin lugar a dudas, la maternidad particulariza la vivencia de la femineidad y se constituye en un espacio de dominio para las mujeres, que se mantiene como un inmanente en el que la cultura —mediante diversos dispositivos— hunde las raíces de su opresión.

Los feminismos han asumido el abordaje de la maternidad como institución social y han jugado un papel significativo para desmitificarla y dotarla de contenido histórico. Si bien, existe amplitud de posturas y discusiones de teóricas feministas (Sau, 1995; Chodorow, 1984; Saletti, 2008; Lagarde, 1994; Badinter 2011; Mojzuk, s/f, entre otras), la punta de lanza común ha sido la lectura de la maternidad como un hecho propio de la cultura. De este modo, la maternidad se construye y representa como una cuestión de género, en tanto:

[...] las mujeres desarrollan su capacidad de convertirse en madres a partir de un entramado de condicionamientos sociales, en un marco social y en un momento histórico determinado. Es donde se producen las diferencias que las ubican jerárquicamente en la estructura social: por convertirse en madre, a la mujer se le asigna un determinado espacio social y discursivo (Mojzuk, s/f.: 27).

El interés de los Estados por la estatización de la vida no es ajeno al orden económico. Desde la óptica de Federici (2010), dicho interés responde a las necesidades de expansión del capital de modo tal que, en contubernio con lo económico, emerge un conocimiento médico (ginecólogos, puericultores, higienistas) y una ideología científica de la maternidad destinada a regular y disciplinar la naturaleza femenina y el universo maternal. Es decir, con la constitución del Estado moderno, la maternidad se desplaza al campo de las políticas sociales y de esta manera se vehiculiza el maternalismo del Estado y se afianza una maternidad reificada en el mito de la *buena madre* (Mojzuk, s/f).

Particularmente en los procesos especiales, en nombre del debido cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, el maternalismo se oculta en un discurso técnico y administrativo que cobra vida por encima del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Por ello, las tensiones entre las diversas posturas de femineidad, niñez y maternidad se diluyen en un contexto operativo y en abordajes que, como señala Faleiros (1999), colocan la responsabilidad de las *desviaciones* en los individuos y no en el sistema social; en este caso, en la figura de las *malas madres*.

Consabida es la valoración de la infancia y la adolescencia como un bien social significativo y de ahí que su protección y preservación sea un hecho irrefutable. Este aspecto es incuestionable; nuestra mirada se dirige, más bien, a lógica formal abstracta que escinde los derechos de las mujeres y los derechos de las niñas y niños por medio del discurso de la protección. Así, el maternalismo del Estado es la plataforma de sanciones jurídicas y simbólicas direccionadas, las primeras, a la separación materna filial, la suspensión de regímenes de visitas y en su medida extrema, de la guarda crianza y educación. Dentro de las segundas, la cultura propicia el mito de la buena madre de manera que, en su autopercepción, las mujeres experimenten culpa sobre su propio cumplimiento de mandato de la maternidad.

La conjugación de estas sanciones opera en el Estado para: 1) convertir a las mujeres en *buenas madres*; 2) instituir la maternidad como eje totalizante de su vida; 3) participar activamente en la preservación de la división sexual del trabajo; y 4) afianzar una sociabilidad afín al orden social dominante. De esta manera, las sanciones controlan las vidas de las mujeres y el Estado cumple con su carácter patriarcal y papel reproductor de las desigualdades sociales.

#### 4. Conclusiones

Los derechos humanos constituyen uno de los grandes logros de la humanidad. Su emergencia es producto de una serie de luchas sociales que conducen a la creación —hoy en día— de sistemas de protección. De este modo, su existencia es producto de acciones políticas previas que se condensan en dichos sistemas y de igual manera son un resultado histórico.

El reconocimiento progresivo de derechos no es lineal: de la tensión entre los derechos y las prácticas sociales emergen los nuevos horizontes de posibilidad para su reconocimiento y su ampliación. Por tanto, si bien los derechos se positivizan y se enuncian fragmentados en generaciones y grupos, su común denominador es que sintetizan la resistencia de colectivos humanos históricamente oprimidos y excluidos por las estructuras sexistas, adultocéntricas y clasistas. De allí que la raíz de la opresión sea compartida y el imperativo sea contextualizar los derechos humanos.

La configuración y consolidación de derechos en grupos inconexos es el resultado de las dinámicas y lógicas del Estado. En la contemporaneidad, su naturaleza contradictoria y sus políticas fragmentadas y focalizadas agudizan esta separación, pues la complejidad social se desdibuja en problemáticas sociales abordadas técnicamente según poblaciones y dominios. Por ello, el debate en torno a la tensión de los derechos de las mujeres, las niñas, niños y adolescentes escapa de ser una discusión jurídica —aunque sin lugar a dudas este es un punto de partida— para convertirse en una disputa política. En este sentido, la positivización de los derechos humanos es únicamente una punta de lanza, mas no su universo totalizador, pues el dogma jurídico no basta para atender las situaciones de desigualdad o injusticia que presuntamente esas mismas normas regulan.

Los procesos especiales sintetizan las funciones de consenso y de control social del Estado por cuanto:

- Simbolizan el maternalismo estatal: la maternidad reificada en el mito de la *buen madre* capaz de proveer cuidados y protección a sus hijos e hijas aún en los escenarios más adversos y desiguales.
- Exaltan el *mito de la maternidad* y por ello se aplican sanciones y se culpabiliza a las mujeres-madres transgresoras de este ideal universal y ahistórico.

El maternalismo y la función tutelar se interrelacionan y generan una tensión entre la función tutelar del Estado y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Esta tensión cobra vida en la cultura organizacional, en la instrumentalidad y en las prácticas de agentes profesionales responsables de la operativización

de los procesos especiales. Cabe resaltar que dichos agentes tienen la capacidad de cuestionar la confrontación de derechos en que están inmersos los procesos especiales; no obstante, la que priva es la lógica conservadora del Estado y, por ende, deben someterse al cumplimiento de los protocolos y normas de atención. Sin embargo, esto no equivale a negar la capacidad de que poseen de cuestionar ontológicamente la realidad institucional y social, por tanto, su posibilidad de erradicar prácticas sexistas en el accionar del Estado.

De igual manera, debemos resaltar que las acciones políticas de los colectivos humanos oprimidos en función de la clase, el género y la raza, como ejes centrales de la desigualdad social, constituyen la centralidad emancipadora de los derechos humanos. No basta el perfeccionamiento o desarrollo de las normas jurídicas: estas por sí mismas son incapaces de subvertir la naturaleza de las estructuras de dominación en tanto emergen del seno contradictorio del Estado. Por ello, ni la enunciación de la *Protección Integral* de la niñez en la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez acalló la función tutelar del Estado, ni el reconocimiento del derecho a la no violencia otorgó garantía a las mujeres madres de la protección del Estado.

Es urgente la reflexión de los retos que tiene la promoción de los derechos humanos desde la perspectiva de género y en este sentido preguntarnos si es posible hablar de derechos humanos sin esta perspectiva. La misma formulación de los derechos humanos debería contenerla; no obstante, no es así. La perspectiva de género implica el compromiso político de superar las asimetrías de poder entre mujeres y hombres, por tanto, debería atravesarlos como el eje desde el cual se asienten.

El derecho de las mujeres a la no violencia está reconocido no solo por una buena parte de los Estados sino también por la sociedad civil que la visibiliza y condena. Los movimientos feministas y de mujeres han contribuido con esta puesta en escena. Pareciera, sin embargo, que desde el Estado, su valoración y defensa está sujeta a un lugar de inicio y de fin, pues el derecho a la no violencia de las mujeres se obnubila en el momento en que el Estado ejerce la función tutelar en materia de protección de las niñas y los niños. Tal como lo expresamos, no se trata de confrontar los derechos de ambos grupos, menos aún de situar la discusión de la misma manera en que se compara el derecho a la libertad de expresión con el de no ser objeto de difamación, por citar solo uno de los tantos derechos que se confrontan.

Es urgente la inclusión del lente feminista en el campo de la niñez, dada la desarticulación de las políticas sociales y la ceguera estatal que recupera la maternidad como un proceso biológico que aproxima a las mujeres a la naturaleza y no como un hecho social que particulariza la vivencia de la feminidad. Esto tendría un impacto positivo en el derecho de las mujeres a disfrutar de una vida libre de violencia y también en el de los niños y las niñas, pues un abordaje institucional, que recupere las particularidades del ejercicio de la maternidad en los escenarios de violencia, se inhibirá, en mayor grado, de dictar medidas de protección dirigidas a la institucionalización y separación de las personas menores de edad de

sus madres, puesto que reconocerá a estas mujeres como sujetas de derechos y signatarias de la protección especial del Estado y no como portadoras de *indicadores de riesgo* para sus hijos e hijas, como si fueran ellas las responsables de dichos escenarios.

## 5. Referencias bibliográficas

- Araya, S. (2015) La categoría analítica del género: notas para un debate. *Revista Hallazgos*, año 12, n.º 23, 287-308.
- Arias, R., y Muñoz, J. (2007). La reforma económica y su impacto social en Costa Rica durante el período de ajuste estructural: apuntes críticos para el análisis. *Revista Economía y Sociedad*, 31 y 32. San José: Universidad Nacional, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1996). Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia. Recuperado el 18/10/2018 de [http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi\\_normativa/costa\\_rica\\_ley\\_nro\\_7648\\_1996.pdf](http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/costa_rica_ley_nro_7648_1996.pdf).
- \_\_\_\_\_ (1998). Código de la Niñez y la Adolescencia. Recuperado el 26/6/2017 de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigodelaninez.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2006). Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado el 18/10/2018 de [http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Costa\\_Rica.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Costa_Rica.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2007). Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres. Recuperado el 18/10/2018 de [www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=1&nValor1=1&nValor2=82189&nValor3=105109&nValor4=NO&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=1&nValor1=1&nValor2=82189&nValor3=105109&nValor4=NO&strTipM=TC).
- \_\_\_\_\_ (2008). Ley de Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar. Recuperado el 18/10/2018 de [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2009\\_cri\\_ley8688\\_1.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2009_cri_ley8688_1.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2013). Ley contra la trata de personas y creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT). Recuperado el 18/10/2018 de [http://www.migracion.go.cr/institucion/Trata/Ley%20Trata%20de%20Personas%20\(difusion%20digital\).pdf](http://www.migracion.go.cr/institucion/Trata/Ley%20Trata%20de%20Personas%20(difusion%20digital).pdf).
- Badinter, E. (2011). *La mujer y la madre*. Madrid: Editorial La Esfera de los Libros.
- Beloff, M. (2004). Los derechos del niño en el sistema interamericano. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Chodorow, N. (1984). *El ejercicio de la maternidad. Psicoanálisis y sociología de la maternidad y la paternidad en la crianza de los hijos*. México, D. F.: Gedisa.
- Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14 (4): 532-550.
- Faleiros, V. (1999). Las funciones de la política social en el capitalismo. En C. Montaña y E. Borgianni (eds.), *La política social hoy*. São Paulo: Editorial Cortez: 34-60.
- Federici, S. (2010). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Editorial Traficantes de Sueños.



- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef] (2001). *Segundo estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica*. Recuperado el 17/8/2018 de [https://www.unicef.org/costarica/docs/cr\\_pub\\_EDNA\\_II\\_CR.pdf](https://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_EDNA_II_CR.pdf).
- Harding, S. (1998). ¿Existe un método feminista?. En E. Bartra (ed.), *Debates en torno a una metodología feminista*. México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana: 9-34.
- Hartmann, H. (1983). Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo. *Papers de la Fundació*/88. Recuperado el 26/5/2017 de <http://www.fcampalans.cat/archivos/papers/88.pdf>.
- Instituto Nacional de las Mujeres [Inamu] (2011). Ley contra la Violencia Doméstica. Recuperado el 18/10/2018 de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan050672.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2012). Plan Nacional de atención y prevención de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja y familiares como por hostigamiento sexual y violación (Planovi- Mujer). San José: Inamu.
- Marlasca, A. (1998). Antropología y derechos humanos II. A propósito de la Declaración universal de los derechos humanos de 1948. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*. Vol. XXXV (90), 545-560.
- Mojzuk, M. (s/f). Entre el maternalismo y la construcción sociopolítica de la maternidad. Recuperado el 18/10/2018 de <https://patagonialibertaria.files.wordpress.com/2014/12/68101129-entre-el-maternalismo-y-la-construccion-socio-politica-de-la-maternidad-marta-mojzuk.pdf>.
- Molina, C. (2005). El feminismo socialista estadounidense desde “la nueva izquierda”. Las teorías del sistema dual (capitalismo + patriarcado)”. En C. Amorós y A., de Miguel, *Teoría feminista: de la Ilustración a la globalización*. Recuperado el 29/4/2017 de <http://www.digitaliublishing.com.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr:2048/visor/1979>.
- Lagarde, M. (1994). *Los cautiverios de las mujeres, madresposas, monjas, putas, presas y locas*. México, D. F.: Colección Posgrado UNAM.
- Mallardi, M. (2014). La intervención en trabajo social: mediaciones entre las estrategias y elementos táctico-operativos en el ejercicio profesional. En M. Mallardi (Comp.), *Procesos de intervención en trabajo social: contribuciones al ejercicio profesional crítico*. La Plata: Colegio de Trabajadores Sociales de Buenos Aires: 57-134.
- Oliva, A., y Gardey, V. (2014). Componentes de la asistencia profesional del trabajo social. En M. Mallardi (Comp.), *Procesos de intervención en trabajo social: contribuciones al ejercicio profesional crítico*. La Plata: Colegio de Trabajadores Sociales de Buenos Aires: 45-56.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado el 30/6/2017 de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>.
- \_\_\_\_\_ (1993). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw). Recuperado el 18/10/2018 de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.



- Organización de Estados Americanos [OEA] (1994). Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Belem do Para”. Recuperado el 18/10/2018 de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.
- Paniagua, A. (2018). “El rostro oculto de la política social: tensiones y contradicciones en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia”. (Disertación de Maestría). Heredia: Universidad Nacional.
- Patronato Nacional de la Infancia [PANI] (2016a). “Negligencia”. San José: PANI. Recuperado el 18/10/2018 de <https://pani.go.cr/publicaciones/documentos/bibliografia-recursos-humanos/587-protocolo-negligencia-arreglado>.
- \_\_\_\_ (2016b). “Protocolo de Conflictos Familiares”. San José: PANI. Recuperado el 18/10/2018 de <https://pani.go.cr/publicaciones/documentos/bibliografia-recursos-humanos/585-protocolo-conflictos-familiares-arreglados-1>.
- \_\_\_\_ (2016c). “Protocolo de Abuso Emocional”. San José: PANI. Recuperado el 18/10/2018 de <https://pani.go.cr/publicaciones/documentos/bibliografia-recursos-humanos/582-protocolo-abuso-emocional-arreglado-1>.
- \_\_\_\_ (2016d). “Protocolo de maltrato físico”. San José: PANI. Recuperado el 18/10/2018 de <https://pani.go.cr/publicaciones/documentos/bibliografia-recursos-humanos/586-protocolo-maltrato-fisico-arreglado>.
- \_\_\_\_ (2017). “Gestión de los servicios Atencionales Institucionales de las Oficinas Locales del Pani” San José: PANI. Recuperado el 18/10/2018 de <https://pani.go.cr/publicaciones/documentos/bibliografia-recursos-humanos/1029-modelo-de-gestion-institucional-v-2017>.
- Salletti, L. (2008). Respuestas teóricas feministas en relación al concepto de maternidad. *Clepsydra* n.º 7, 169-183. Recuperado el 27/9/2017 de [http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/14802/1/Salletti\\_Cuesta\\_articulo\\_revista\\_clepsydra.pdf](http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/14802/1/Salletti_Cuesta_articulo_revista_clepsydra.pdf).
- Sau, V. (1995). *El vacío de la maternidad. Madre solo hay una*. España: Editorial Icaria.
- Tavares, L. (2018). Determinantes históricos y estructurales de la protección social y de las políticas sociales en América Latina. *Curso La Política Social Universal en la superación de la desigualdad*. Buenos Aires: Flacso-Sede Argentina (material de clase).
- Villalta, C. (2013). Un campo de investigación: las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. *Civitas-Revista de Ciencias Sociales*, 13(2). Recuperado el 18/6/2018 de <https://es.scribd.com/document/243603435/CARLA-VILLALTA-CLASE-XIV-Estado-familias-e-infancia-pdf>.
- Viquez, N. (2005). “Estado familia y persona menor de edad: análisis de la ruta crítica hacia la institucionalización de niñas, niños y adolescentes en Costa Rica”. (Disertación de licenciatura). San José: Universidad de Costa Rica.

## Actividades de investigación

**[Notas aclaratorias]** Por razones de protección de la confidencialidad contemplada en el consentimiento informado, a cada participante se le asignó un número con su respectiva adscripción institucional. De igual manera, en el contenido de este artículo no se incluyeron todos los testimonios por razones de espacio.

Taller interinstitucional, 23/10/2017, dirigido por Alejandra Paniagua Bonilla en el Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica:

- P1, Patronato Nacional de la Infancia
- P2, Patronato Nacional de la Infancia
- P3, Patronato Nacional de la Infancia
- P4, Patronato Nacional de la Infancia
- P5, Patronato Nacional de la Infancia
- P6, Patronato Nacional de la Infancia
- P7, Patronato Nacional de la Infancia
- P8, Patronato Nacional de la Infancia
- P9, Patronato Nacional de la Infancia
- P10, Caja Costarricense del Seguro Social
- P11, Caja Costarricense del Seguro Social
- P12, Caja Costarricense del Seguro Social
- P13, Caja Costarricense del Seguro Social
- P14, Caja Costarricense del Seguro Social
- P15, Caja Costarricense del Seguro Social

## Entrevistas personales

Entrevista 1, Patronato Nacional de la Infancia, entrevistada por Alejandra Paniagua Bonilla, en San José el 12/2/2018.

Entrevista 2, Patronato Nacional de la Infancia, entrevistada por Alejandra Paniagua, en San José, el 22/2/2018.

Entrevista 3, Patronato Nacional de la Infancia, entrevistada por Alejandra Paniagua Bonilla, en San José el 12/2/2018.

Entrevista 4, Defensoría de los Habitantes, entrevistada por Alejandra Paniagua, en San José, el 22/2/2018.

Entrevista 5, Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Atención de la Violencia, entrevistada por Alejandra Paniagua, en San José, el 22/2/2018.

# Acceso a la justicia: trabajadoras domésticas migrantes en la ciudad de Buenos Aires

## *Access to justice: migrant domestic workers in Buenos Aires City*

Verónica Jaramillo Fonnegra

Becaria posdoctoral del (Conicet) en la Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina

Correo electrónico: verojarafonn@gmail.com

*Recibido: 1-julio-2018. Aceptado: 27-septiembre-2018.*

### Resumen

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la ciudad latinoamericana con mayor trabajo doméstico migrante, en su mayoría, realizado por mujeres. A pesar que entre 2003 y 2013 se modificaron algunas normativas que mejoraron los derechos laborales y migratorios, los cambios normativos han tardado en concretarse. Es por lo anterior, que el propósito de este artículo es exponer los principales obstáculos que las trabajadoras domésticas migrantes vivenciaron en el momento en que intentaron acceder a la justicia laboral en la Argentina entre los años 2011 y 2015, momentos de transición legislativa. Algunas de las principales conclusiones evidencian que la modalidad en que se lleva adelante el trabajo doméstico tiene efectos en las posibilidades de acceder a la justicia; no solo por la característica privada del hogar en el que se desarrolla la labor, sino también, porque el vínculo de afecto entre empleador/a y la trabajadora se configura como un límite a la hora de demandar. Igualmente, se exponen algunos obstáculos materiales y simbólicos como la falta de tiempo y dinero para reclamar los derechos. La metodología usada es la etnografía activista, que mezcla técnicas cualitativas de investigación-acción con análisis documental, especialmente de normativas.

**Palabras claves:** trabajo doméstico, mujeres, migración, acceso a la justicia; Buenos Aires, derechos humanos, etnografía activista.

## Abstract

The Autonomous City of Buenos Aires is the Latin American city with the most migrant domestic work, mostly made by women. Although between 2003 and 2013 some regulations that improved labor and migratory rights were modified, regulatory changes have been slow to materialize. This is why that the purpose of this article is to expose the main obstacles that migrant domestic workers experienced at the time they tried to access labor justice in Argentina between 2011 and 2015, moments of legislative transition. Some of the main conclusions show that the way in which domestic work is carried out affects the possibilities of accessing justice; not only because of the private characteristic of the home in which the work is carried out, but also because the bond of affection between the employer and the worker is configured as a limit when it comes to demanding justice. Likewise, some material and symbolic obstacles are exposed here, such as the lack of time and money to claim rights. The methodology used is the activist ethnography, which mixes qualitative research-action techniques with documentary analysis, especially of normative ones.

**Keywords:** domestic work; women; migration; access to justice; Buenos Aires; human rights; activist ethnography.

## 1. Introducción

El sistema judicial mantiene el control del derecho de los libros y el derecho de la práctica, una línea fina los separa porque es en la práctica donde se evidencia si las normas están hechas para quienes las necesitan.

Boaventura de Sousa Santos (2009).

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en la Argentina, existe un Tribunal especial que conoce las demandas laborales de las trabajadoras domésticas. Este es un órgano administrativo y no judicial heredero de viejas normas gestadas en la dictadura militar, pero que en la actualidad está actuando bajo un nuevo paradigma de derechos laborales, como lo es la Ley 26.844 de 2013. Por otra parte, esta ciudad alberga la mayor cantidad de mujeres migrantes del país que se dedican al trabajo doméstico (Rosas, Jaramillo, Vergara, 2015). Para ellas, existe una norma migratoria, la Ley 25.871, que rige desde el año 2003. En el momento en que estas mujeres enfrentan conflictos laborales se expone a distintos condicionantes, no solo por ser trabajadoras pobres, sino también por ser migrantes.

El objetivo central de este artículo es abordar los principales obstáculos simbólicos y materiales que experimentan las trabajadoras domésticas migrantes en el acceso a la justicia laboral en la CABA. Algunas de las preguntas que motivaron este escrito buscan entender: ¿qué elementos característicos intervienen al intentar reclamar sus derechos cuando una mujer es pobre e inmigrante? y ¿cuáles son los

obstáculos simbólicos y materiales que experimentan las trabajadoras domésticas migrantes en su acceso a la justicia laboral en la CABA?

La hipótesis principal de este estudio es que existen condicionantes antes, durante y después del acceso a la ventanilla judicial que complejizan el reclamo de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas migrantes. El análisis parte de la idea de que las dificultades que experimentan estas migrantes trabajadoras para conocer sus derechos se acentúan con las historias de exclusión institucionalizada, de negación y desconocimiento de derechos, que son parte constitutiva de las condiciones en las que se desarrolla una actividad profundamente feminizada, con escaso reconocimiento social y legal y que se realiza en un ámbito privado, sin supervisión del Estado y en un contexto de marcadas diferencias de género, clase y nacionalidad.

El presente artículo está inscripto teóricamente en el marco de la sociología jurídica, como gran área del conocimiento que reúne temáticas como el acceso a la justicia y el derecho al trabajo como derecho humano. Pretende con estas herramientas comprender el acceso a la justicia por medio de una propuesta analítica que dimensiona la justicia desde el plano económico, social y cultural, con el fin de otorgarle contenido a la noción simple de acceso a una ventanilla judicial. También se incorporan ámbitos analíticos sobre el trabajo doméstico y las migraciones internacionales que pretenden aportar a la complejidad del acceso a la justicia de trabajadoras domésticas migrantes.

Esta investigación se realizó mediante un abordaje metodológico cualitativo, enmarcado dentro de una etnografía activista, lo cual se dio a partir de un diseño flexible que contiene elementos diferenciales que aportaron validez y fuerza a la investigación. Se utilizaron estrategias complementarias de recolección de datos: análisis documental de las normativas y entrevistas individuales a informantes claves (ver cuadro 2, en anexos). Por otra parte, se entrevistó a nueve trabajadoras domésticas migrantes: tres paraguayas, dos bolivianas y cuatro peruanas (ver cuadro 3, en anexos). Otra de las formas de recopilación de información fueron los talleres diagnóstico-informativos realizados en diez barrios de la CABA, en los cuales, participaron ciento noventa mujeres aproximadamente (ver cuadro 3, en anexo). Igualmente, el trabajo de campo incluyó una serie de observaciones en el Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares y el acompañamiento presencial y virtual dirigido a las trabajadoras ante las distintas instancias de la justicia. El trabajo de campo se realizó entre los años 2011 y 2015.

El artículo contiene cuatro apartados: la primera parte comienza con una exposición metodológica, mientras que en la segunda sección se incluyen las herramientas conceptuales a utilizar, a modo de un breve marco teórico. Una tercera parte comienza por evidenciar las dificultades que encuentran las trabajadoras migrantes para el acceso a la justicia. En este apartado se exponen los obstáculos simbólicos, tales como la desconfianza en la justicia (jueces y abogados) y las distancias de clase que ellas perciben al intentar acceder a la ventanilla de la justicia. Otro obstáculo simbólico que se reveló tiene ver que con la construcción del

relato ante el tribunal y los límites para hacerse escuchar frente a las instituciones. Una cuarta parte de este artículo evidencia los obstáculos materiales que limitan el acceso al reclamo de derechos, como tener un conflicto no vigente para el derecho laboral o un reclamo que no tiene posibilidades de éxito por estar por fuera de la norma de trabajo doméstico, o las distancias geográficas y límites de horarios para asistir al tribunal. Finalmente, las conclusiones.

## 2. Herramientas conceptuales para comprender el análisis

Argentina es el país del Cono Sur con más trabajo doméstico<sup>1</sup> y con más mujeres migrantes insertas en esta labor. Al mismo tiempo, es el país latinoamericano con mayor número de migrantes en su composición demográfica: un 4,9%, lo que equivale a más de dos millones de personas. Los colectivos más numerosos en la actualidad son paraguayos, bolivianos, venezolanos y peruanos (Dirección Nacional de Migraciones [DNM], 2017). Si consideramos el total de los migrantes en Argentina, podemos afirmar que los flujos migratorios están feminizados, ya que un 54% de quienes arriban al país está conformado por mujeres (Cerrutti, 2009). El 60% de las mujeres migrantes que ingresan al país decide vivir en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Rosas, Jaramillo y Vergara, 2015).

En relación con el trabajo en casas particulares, en el país existen al menos un millón de trabajadoras (Groisman y Sconfienza, 2012) que se desempeñan en esta labor. Pese a ello, las migrantes no son mayoría, de hecho solo constituyen un 20% de las trabajadoras en la CABA (Rosas, Jaramillo y Vergara, 2015). Los colectivos de mujeres migrantes más numerosos son las paraguayas, las peruanas y las bolivianas (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2008). En estos grupos, en todos los casos, la proporción de mujeres es mayor que la de varones, pero esta diferencia es más marcada entre las migrantes de Paraguay, que representan un 60% de la población paraguaya en la Argentina (Jaramillo, 2013). Pero, además, dentro de las paraguayas el trabajo doméstico está sobre-representado, ya que un 60% de quienes se insertan laboralmente lo hace en este tipo de trabajos (Bruno, 2008). Las peruanas también tienen una gran presencia en este mercado laboral, aunque para algunas, represente un trabajo-refugio del que esperan salir prontamente (Rosas, 2010).

La causas de la migración peruana han variado en distintos momentos de su historia, en la que los desequilibrios económicos ocasionaron distintas olas migratorias a diferentes países como Estados Unidos, Italia, Chile y Japón (Altamirano, 1995). El primer impulso de la migración a Argentina se produjo entre 1851 y 1969, pero, el movimiento obtuvo mayor contundencia después de la consolidación de la guerrilla de Sendero Luminoso a finales de la década de 1980

1 Se utilizará el término trabajo doméstico incluido por la Organización Internacional del Trabajo en su Convenio 169. Se ofrece esta aclaración ya que en los países de la región existen distintas formas de nombrar este tipo de trabajo. En la Argentina se le reconocen, desde la norma, como trabajadoras en casas particulares, por lo que se usaran ambos términos como sinónimos. Con ello no se pretende desconocer la reivindicación del cambio de denominación, sino que se pretende usar un lenguaje común a los países de la región.

y principios de la década de 1990, cuando el país entró en una profunda crisis económica y de gobernabilidad (Rosas, 2010). Entre los motivos más recurrentes para migrar a Argentina se encontraba el cambio de peso-dólar, el cual resultaba conveniente, además de que era menos costoso y menor la travesía para llegar a Argentina que a otros países (Canevaro, 2006).

La migración peruana representa en la actualidad el cuarto colectivo con mayor representación de migrantes en Argentina. Las peruanas cuentan con niveles educativos de secundaria completa y terciarios, los cuales son más altos comparativamente con los registrados en otras colectividades de migrantes (Rosas, 2010). Antes de migrar, muchas de las peruanas tenían trabajos calificados o semicalificados, como secretarias, enfermeras y estilistas, aunque también se dedicaban en gran proporción al trabajo en comercios.

Por su parte, las paraguayas son el principal grupo migratorio regional en Argentina desde la década de 1940, a partir de los efectos de la guerra civil paraguaya de 1947. Desde entonces se inició un flujo migratorio internacional que persiste en el siglo XXI. Según Halpern (2008), entre las razones que ofrecen las personas paraguayas para migrar está la cercanía de los países, un idioma común y las densas redes familiares y comunitarias que fueron construidas a lo largo de la historia. Para el año 2008, los impactos de la migración paraguaya se matizaron con la situación económica y normativa que vivía Argentina en aquel entonces. En este año, el repunte económico de Argentina y la regulación de algunas normas migratorias que facilitaban la estadía regular en el país fueron motivos de migración paraguaya.

De las migrantes paraguayas, una gran proporción se caracteriza por provenir de zonas rurales de distintos departamentos del país: cerca de un 70% son jóvenes solteras de menos de 29 años; el 43.9% tenían hijos antes de partir y cuentan con pocos años de escolarización; y más de la mitad de ellas (55,8%) no superó la educación inicial básica y obligatoria. Su proyecto migratorio consiste en la búsqueda de empleo, para lo cual cuentan con experiencia en el trabajo doméstico. De hecho, seis de cada diez migrantes eran trabajadoras domésticas antes de migrar (Dobrée, González y Soto, 2015).

Para hablar de acceso a la justicia de las trabajadoras domésticas migrantes es necesario comprender que existían dos normas que regulaban los derechos de dicho colectivo en el momento en que intentaban acceder a la justicia. En primer lugar, el Decreto-Ley 326/56 y el Decreto Reglamentario 7979/56, ambos conocidos como el Régimen del Servicio Doméstico (RSD) expedidos desde 1956 en plena dictadura de Pedro E. Aramburu y vigente hasta 2013, cuando se sancionó el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares o Ley 26.844. En segundo lugar, desde 1981 la denominada Ley General de Migraciones y de Fomento a la Inmigración n.º 22.439, conocida como Ley Videla, porque fue dictada bajo la dictadura de Jorge R. Videla, normativa que permaneció vigente hasta el año 2004 cuando entró en vigor la Ley de Migraciones n.º 25.871 (Courtis, 2006).

Estas leyes permanecieron por muchos años en el ordenamiento jurídico argentino y delinearon las prácticas de trabajadoras, empleadores/as y agencias del Estado. De hecho, puede considerarse que lo vivido por las trabajadoras migrantes en ese período de tiempo fue más que un olvido institucional, fue una exclusión social institucionalizada (Fraser, 2008). Es decir, en todo ese tiempo se ilegalizó su presencia, en la medida que las normas expresamente las excluían de su estatuto de *humanas*. No eran consideradas ni ciudadanas, ni trabajadoras; e incluso, a pesar de sus extenuantes jornadas laborales, las normas consideraban que no necesitaban de descanso, ni vacaciones. Tampoco podían enfermarse sin ser perseguidas por los médicos, quienes debían reportarlas a la autoridad migratoria; no podían educar a sus hijos, quienes también cargaban con el estigma de ser no nacionales, es decir, estaban desprovistas de una gran cantidad de derechos humanos.

Y no es que no existieran normas que las contemplaran, era más bien que las normas existentes declaraban abiertamente que sus derechos no eran iguales a los de los demás “humanos y humanas” nacionales argentinos. Los siguientes artículos de la Ley Videla son evidencia de los límites impuestos a los extranjeros que intentaban trabajar, alquilar, estudiar o buscar atención en el hospital:

**Artículo 30.** - Los extranjeros que residan ilegalmente en la República no podrán trabajar o realizar tareas remuneradas o lucrativas, ya sea por cuenta propia o ajena, con o sin relación de dependencia.

**Artículo 32.** - No podrá proporcionarse alojamiento, a título oneroso, a los extranjeros que se encuentren residiendo ilegalmente en el país. Cuando se proporcione a título gratuito o benéfico deberá comunicarse fehacientemente a la autoridad migratoria.

**Artículo 102.-** Los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, solamente podrán admitir como alumnos a aquellos extranjeros que acrediten, para cada curso lectivo, su calidad de “residentes permanentes” o “residentes temporarios”, debidamente habilitados a tales efectos.

**Artículo 103.-** Las instituciones hospitalarias o asistenciales, ya sean públicas, nacionales, provinciales o municipales, o las privadas, cualquiera sea la forma y estructura que tengan, deberán exigir a los extranjeros que solicitaren, o a aquellos a quienes se les prestare, asistencia o atención, que acrediten identidad y justifiquen, mediante constancia hábil, su permanencia legal en la República. Cuando no los posean —sin perjuicio de su asistencia o prestación— quedarán obligados a comunicar, dentro de las veinticuatro (24) horas, a la autoridad migratoria, los datos filiatorios y el domicilio de los mismos (Ley n.º 22.439 de 1981).

Igualmente, la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744) excluía al Régimen del Servicio Doméstico, considerando que el trabajo en domicilios particulares no generaba plusvalía. Es decir, estas normas estaban basadas en privilegios de nacionalidad, clase social y de género (Butler, 2007), ancladas en lo profundo de la matriz colonial (Quijano, 2001). Es por ello que las desigualdades que



enfrentan estas trabajadoras migrantes presentan una fusión indisoluble —a modo de “constitución mutua” (Lugones, 2008) — entre las categorías de clase social, género/sexo, construcción racial y lugar de nacimiento. Estas distinciones, ya históricas, terminan siendo cuestiones que se convierten en el eje central de su desigualdad actual y de sus dificultades para acceder a la justicia.

Algunos efectos concretos de estas normas eran los siguientes. Por ejemplo, para la Ley Videla, la presencia de las mujeres migrantes trabajadoras domésticas se justificaba porque se advertía la existencia de contratos de “servicio doméstico” preestablecidos en sus países de origen. Contratos desde los cuales sus cuerpos cobraban entidad como trabajo vivo (Mezzadra, 2012) y, por ende, su permanencia en el país estaba condicionada a un contrato laboral, lo que otorgaba a las/os empleadores/as un gran poder sobre la vida y las decisiones de las mujeres migrantes. Muchas veces, estas mujeres eran amenazadas con instaurar denuncia en los órganos migratorios sino trabajaban bajo extensas jornadas o se dedicaban a labores no preestablecidas. En este escenario no era posible pensar en acceder a la justicia para reclamar sus derechos.

Después de la entrada en vigencia de la Ley de Migraciones en 2004, diferentes escenarios empezaron a modificarse (Ceriani y Fava, 2009; Novick, 2008). Algunas mujeres migrantes, por ejemplo, en la CABA o en el AMBA, accedieron al Documento Nacional de Identificación (DNI). Este documento supuso una importante conquista simbólica y política para muchas, porque las hizo sentir parte de la sociedad argentina y las incentivó el reclamo de sus derechos ante las agencias del Estado.

El trámite del DNI es para las migrantes, a menudo, uno de los primeros acercamientos a las instituciones del Estado. Este documento, además, permite ingresar en las cuentas nacionales de la redistribución de los recursos del Estado, por ejemplo, para ingresar a la educación y a los hospitales públicos, o inclusive, para solicitar subsidios como la Asignación Universal por Hijo (AUH) —que aunque tiene como condicionante para su goce 3 años de residencia legal, hoy las mujeres migrantes pueden acceder a ella—. Es decir, al otorgar un DNI el Estado argentino redefinió el “marco adecuado”<sup>2</sup> (Fraser, 2008: 39) en que las personas en el país pueden acceder a los derechos, ampliando las posibilidades de ejercer reivindicaciones legales. Además, el documento es vital para solicitar el cumplimiento de los derechos ante un juez, por lo que claramente es la llave de entrada para acceder a la “ventanilla de la justicia”.

Una vez que las trabajadoras domésticas migrantes tuvieron acceso al reconocimiento de algunos de sus derechos como migrantes, debieron lidiar con un marco legal sobre el “servicio doméstico” que recortaba los derechos tanto para locales como extranjeras insertas en esta labor. La consolidación de un nuevo marco normativo en el 2013 permitió acercar a las trabajadoras a un gran

---

2 Para Nancy Fraser, en el momento en que una persona o grupo de personas están por fuera del marco adecuado significa “estar privados de la posibilidad de formular reivindicaciones de primer orden, por lo tanto, se convierten en no personas respecto a la justicia” (2008: 39).

número de derechos y garantías. De hecho, con el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares o Ley 26.844 se incluyeron derechos tales como la licencia por maternidad, la equiparación de la jornada diaria de trabajo a 8 horas, el reconocimiento del pago de las horas extras, la licencia por enfermedad, el seguro de riesgos de trabajo y la posibilidad de jubilarse, entre otros derechos.

En el escenario de dicha transición normativa, para el presente trabajo y en el escenario de dicha transición normativa, se realizó una recopilación de información que estuvo condicionada por el reconocimiento que tenían las mujeres migrantes de sus derechos y por la transición de las instituciones encargadas del acceso a la justicia laboral de estas mujeres. Algunas trabajadoras experimentaron sus primeros acercamientos ante la justicia con el nuevo régimen de trabajo en casas particulares con algo de frustración, al ser desalentadas sin muchas explicaciones para llevar adelante los reclamos.

La consolidación de una nueva ley sobre trabajo en casas particulares trajo muchas preguntas sobre la tenencia efectiva de los derechos laborales, como por ejemplo, quién debía pagar la licencia por maternidad, o, si las horas extras debían ser pagadas, entre muchas otras cuestiones que les habían sido históricamente negadas a las trabajadoras migrantes. Conocer las normas y los impactos en las realidades de las migrantes era el primer camino para comprender si el sistema institucional había intervenido en la desigualdad que tenían por su condición de mujeres, extranjeras y pobres.

El presente escrito aborda el tema del acceso a la justicia en un sentido amplio, el cual debe enmarcarse en la comprensión de la justicia como derecho, como proceso y como valor. Un concepto cambiante a lo largo de la historia. Se considera que una comprensión acotada del acceso a la justicia, que observa solamente la “ventanilla de la justicia”, no alcanza a dar cuenta de la complejidad que vivencian las mujeres migrantes trabajadoras domésticas antes, durante y después de los acercamientos frente a los organismos de justicia. Si no se comprende el contexto en el que surgen los reclamos, que están atravesados por las complejidades de género, raza/etnia, clase social y generacional, no se podrá entender las profundas desigualdades que existen en un reclamo judicial.

Por tanto, la idea de justicia en este artículo se entiende desde su escenario universal, es decir, como un derecho contemplado en las cartas de los derechos humanos. Para analizar este tema en el contexto de la globalización es necesario comprender que los derechos humanos emergen con un carácter dicotómico. Por un lado, son construcciones de las élites de poder que, al partir de un proyecto global colonialista, capitalista y patriarcal, imponen las normas de los países del Norte global. Por el otro lado, son derechos con potencial emancipador para las poblaciones subalternas (Spivak, 1999). Ambas aristas conviven en el escenario actual y forjan las discusiones recientes sobre reconocimiento de derechos; es decir, los derechos humanos tienen características hegemónicas y al mismo tiempo

emancipadoras, las cuales no son excluyentes entre sí, sino, que coexisten en el escenario global.

Algo similar ocurre con el concepto de “trabajo”, cuando se concibe como derecho humano, incluido en las distintas cartas de derecho internacional y, al mismo tiempo, como una actividad en las que se asientan las formas más clásicas de dominación. Esto sucede porque el derecho al trabajo puede ser retomado como una oportunidad de sobrevivencia en el mundo actual enmarcado en las distintas normas en las cuales se le debe proteger. Pero, el concepto de trabajo también puede ser considerado como una desventaja a la hora de analizar las condiciones estructurales de dominación a las que se enfrentan las trabajadoras domésticas migrantes.

Algunos de los principales tratados de derechos humanos que contienen disposiciones sobre el acceso a la justicia que impactan en el tema de las mujeres migrantes trabajadoras domésticas son: el artículo 25 y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, que establece el derecho a las garantías judiciales y el derecho a la protección judicial. Algo semejante se establece en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Por su parte, el artículo 18 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares del año 1990 establece que “los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia”. Igualmente, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) en su artículo 15 incluye la igualdad en los tribunales en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.

Igualmente, se encuentra el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre trabajadores domésticos, que reconoce la necesidad de que estas trabajadoras “tengan acceso efectivo a los tribunales o a otros mecanismos de resolución de conflictos en condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general”. Finalmente, un documento central en este debate es el de las 100 Reglas de Brasilia, dedicado al acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Por tanto, podemos concluir que el acceso a la justicia es un derecho humano que debe reconocérsele a todas las personas por el hecho de serlo, tal y como está estipulado en los tratados internacionales de derechos humanos y en las normas locales (Abramovich y Pautassi, 2009; Abramovich y Courtis, 1997; Begala y Lista, 2001; Birgin y Gherardi, 2008). En este sentido, Cappelletti y Garth (1978: 8) consideran que el acceso a la justicia es “el más básico derecho humano del sistema legal moderno igualitario que se propone garantizar y no meramente de proclamar los derechos legales para todos”. Por ende, podemos decir que el acceso a la justicia, en materia laboral de las trabajadoras domésticas migrantes, es un derecho que debe garantizarse en igualdad de condiciones.

Según Gustavo Maurino (2008), el acceso a la justicia es un derecho-garantía incluido en el sistema jurídico actual que permite acercarse a las instituciones del Estado para reclamar cualquier derecho. El autor entiende, por una parte, que el acceso a la justicia es un derecho porque debe asegurar la posibilidad de que el sistema institucional actúe a favor de los sectores menos favorecidos, equilibrando las desigualdades y codificando normas. El autor además sostiene que el acceso a la justicia debe ser también una garantía que asegure el acceso a la jurisdicción para realizar el reclamo de los derechos, en igualdad de condiciones, con un debido proceso y con una defensa legal y técnica adecuada al conflicto.

Por último, para hacer efectivo el acceso a la justicia el Estado debe contar con una maquinaria jurídica óptima susceptible de ser puesta en funcionamiento (González y Salanueva, 2012). Parte de este análisis se realizó comprendiendo que el acceso a la justicia requiere de normas justas que reconozcan los derechos y que, en el momento en que las desigualdades emanan de las leyes, estas determinan las vivencias de las personas. Por ello, es necesario comprender las rutas por el conocimiento de los derechos y los límites que recortan las posibilidades de acceder a ellos.

Otra cuestión que debe tenerse en cuenta para analizar el acceso a la justicia de las trabajadoras domésticas migrantes es el vínculo afectivo entre el empleador o empleadora y la trabajadora de casas particulares, lo cual genera límites al momento de demandar. Muchos/as empleadores/as les hacen pensar a las trabajadoras domésticas que son un miembro más de la familia o que les hacen un favor por contratarlas. Estos vínculos afectivos operan como un elemento limitante al momento de iniciar un juicio. Además, las trabajadoras domésticas migrantes, para construir su propio camino para acceder a la justicia, tendrán que sortear algunas situaciones tales como la posibilidad de percibirse acreedoras de derechos, percibir una injusticia (González y Salanueva, 2011), sentirse ofendida o agraviada, pensar que su reclamo puede llegar a escucharse en la justicia y tener tiempo y ganas de informarse.

Los circuitos de información que transitan las trabajadoras domésticas migrantes en la CABA y el AMBA trascurren entre el aislamiento de la labor (Dutra, 2012; Pereyra y Poblete, 2015; Gorbán y Tizziani, 2015), la coacción por los vínculos emocionales, la configuración de recientes normas y el uso de las nuevas tecnologías que las ayudan a informarse. En muchas ocasiones, las rutas hacia la justicia están determinadas por el encuentro con otras mujeres con historias semejantes que las ayudan a tomar la decisión de judicializar sus derechos. Los encuentros barriales, las posibilidades de breves intercambios en el parque llevando a los niños, en el ascensor del edificio o compartiendo el transporte público al barrio con otras trabajadoras, son algunas de las oportunidades que estas mujeres tienen a la mano para socializar y conocer de sus derechos. A mayor nivel de conciencia de los derechos mayor será la posibilidad de batallar contra las situaciones de injusticia que se les presenta dentro del hogar en el que trabajan. Para conocer sus derechos, las trabajadoras migrantes deben sortear algunos

obstáculos propios de la relación laboral en las casas en las que trabajan, lo que dificulta su acceso a la justicia, no solo por sus propias construcciones, trayectorias laborales y migratorias, sino también, por las relaciones afectivas o por los vínculos con sus empleadores. A continuación se analizarán estos obstáculos.

### **3. Obstáculos de las trabajadoras migrantes para el acceso a la justicia**

Una vez que las trabajadoras migrantes han logrado conocer sus derechos sobrepasando el aislamiento de su labor y soltándose de sus vínculos de afecto y sumisión con sus empleadores/as, que logran crear circuitos de información que las llevan a pensar que pueden judicializar sus derechos, deben romper con nuevas barreras asentadas en lo profundo de su desigualdad. Estos obstáculos, para el acceso a la ventanilla judicial, tienen distintas aristas, como son: la desconfianza ante la justicia, la actualidad y vigencia de su reclamo y los obstáculos materiales, esto es, contar con el tiempo y el dinero para hacer las gestiones de llegar al tribunal.

#### **3.1. Los obstáculos simbólicos: la desconfianza en la justicia**

Si bien, los cambios iniciados con la nueva norma de trabajo en casas particulares comenzaron a crear conciencia entre las migrantes trabajadoras de las distintas formas de acceder a la justicia, de conocer sus derechos y de tejer redes de solidaridad entre migrantes para no seguir siendo explotadas y abusadas, muchos de los obstáculos para acceder a la justicia estaban basados en las desigualdades históricas asentadas en las normativas, en la desconfianza hacia las instituciones que no las reconocían como acreedoras de derechos y que no las identificaba como usuarias de los recursos del Estado.

Entre las trabajadoras una historia que se repite es la de aquella que no está conforme con lo que sucede en su lugar de trabajo pero que nunca reclamó mejores condiciones laborales. En el momento en que no soportan más, consideran que la única salida es “aplicar la ley del silencio”, es decir, irse sin nada y buscar un nuevo trabajo. Esta práctica ha sido rastreada por autoras como Rosas (2010) y Gorbán (2012), quienes confirman que una de las formas más frecuentes de las mujeres migrantes para terminar la relación laboral es dejando de asistir a su trabajo y resignando todo en manos de la “justicia divina”. “Todo se paga en esta tierra, sino es a mí ya la va a pagar mi patrona” (Marisol, trabajadora paraguaya de casas particulares, 48 años, octubre de 2014).

Algunos autores, como Esteban Rodríguez (2011: 142), señalan que las personas pobres tienen estrategias diferentes para resolver los conflictos “o se anticipan a ellos para evitarlos, a pesar de las restricciones que les impone el contexto en el que se encuentran”. Esta anticipación, de evitar el conflicto, se refleja en las muchas historias de renuncias, en las cuales las mujeres deciden, antes de seguir siendo maltratadas, humilladas o explotadas, renunciar al reclamo de sus derechos laborales antes que acudir a la justicia.

Esta anticipación al conflicto muchas veces está basada en una difundida desconfianza en la justicia, lo cual es común no solo en las trabajadoras domésticas migrantes, sino también en aquellas personas pobres que viven en los asentamientos y villas de emergencia tanto de la CABA como del AMBA (González y Salanueva, 2011). Además, este es un preconceito central al momento de demostrar la razón por la cual algunas mujeres prefieren no judicializar sus casos, ya que consideran que sus empleadores/as van a ganar los juicios por tener mejores abogados, porque conocen a los jueces o por la idea de que “la justicia es para los ricos” (Carina, trabajadora paraguaya de casas particulares, 45 años, septiembre de 2014). La desconfianza en la justicia deja a muchas mujeres trabajadoras de casas particulares —nacionales y migrantes— excluidas del reclamo de sus derechos laborales.

Los preconceitos que algunas trabajadoras tienen sobre los abogados, los jueces o sobre la posibilidad de realizar juicios y fracasar están muy ligados a las desigualdades de clase social que ellas perciben. Por ejemplo, muchas de estas mujeres creen que si demandan, sus empleadoras van a utilizar sus redes de poder para que su litigio no llegue a un buen puerto, ya que “los ricos se ayudan entre ellos y si el juez es rico y el patrón es rico no sirve de nada reclamar” (Yolanda, trabajadora paraguaya de casas particulares, 47 años, octubre de 2013).

Es decir, esta desconfianza en la justicia parece reflejar una sujeción de clase social, en la que existe un temor al momento de reclamar, debido al supuesto de que el sistema de justicia opera en su contra y a favor de los ricos. Parte de la desconfianza ante la justicia que tienen las trabajadoras migrantes proviene de que algunas empleadoras han recurrido al Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares para asesorarse sobre cómo y qué deben pagar, mientras que otras han indagado de qué forma podrían omitir el pago de algunas prestaciones. El caso que sigue a continuación nos permite evidenciarlo.

Doris, una trabajadora peruana de casas particulares, de 58 años de edad, en 2014 solicitó por primera vez su sueldo anual complementario<sup>3</sup>, llamado coloquialmente aguinaldo, y tuvo como respuesta: “Me voy a asesorar a ver si te corresponde, desconozco si te toca”. A lo que ella respondió: “Yo ya me asesoré y sé que me corresponde”. Al día siguiente su empleadora fue al Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares y logró que le confeccionaran un contrato laboral por solo cuatro meses, renovable después del regreso de sus vacaciones de su empleadora. Es decir, su empleadora se tomaba vacaciones dos veces durante el año (desde diciembre hasta marzo y de junio a agosto) y no consideraba oportuno pagarle el salario durante el tiempo en el cual no estaba, mucho menos, otorgarle el aguinaldo.

La empleadora de Doris se dirigió a la sección de asesoraría del Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, tribunal que en vez de defender los derechos de la trabajadora defendió los intereses del empleador al elaborar

3 El sueldo anual complementario es un monto de dinero que será pagado en los meses de junio y diciembre de cada año. Su cálculo se hace con el 50% del salario más alto del año.

un contrato que va en contra de los derechos laborales. El contrato, que era legal, pero también era injusto, ya que contrataban a Doris por cuatro meses y la dejaban sin salario y sin protección social en los meses al año que su empleadora se iba de vacaciones, lo que ponía en peligro la subsistencia de la trabajadora. Doris consideró que su empleadora defraudó su confianza, fue injusta con ella y puso en riesgo su manutención. El vínculo entre empleada y empleadora se vio afectado. Doris cambió de opinión y comprendió que a su empleadora no le importaba su relación. “Solo le importaba su dinero y que yo no le robara, por eso me trataba bien; porque ellas siempre creen que uno les va a robar”. Frente a este resquebrajo del vínculo las trabajadoras comprenden que los vínculos de afecto son usados por los empleadores como instrumentos de dominación simbólica (Bourdieu, 1989), que se constituyen como necesarios a la hora de contener o impedir las aspiraciones de realizar demandas de sus derechos laborales.

Empleadores y empleadoras buscan mecanismos para incumplir con sus obligaciones legalmente establecidas, y encuentran en la normatividad y en el apoyo de los funcionarios públicos la oportunidad para evadir sus responsabilidades. Esto no solo genera desconfianza hacia la justicia, ya que también se resquebrajan los vínculos de confianza y afecto de las trabajadoras hacia sus empleadores. Como Doris, las trabajadoras empiezan a reconocer sus derechos y a ejercer resistencias, de diferentes maneras, para no permanecer bajo los antiguos paradigmas de explotación.

### **3.2. La desconfianza en los abogados**

La desconfianza en la justicia no solo está asentada en el rol del juez, sino también en la búsqueda de un abogado de confianza, lo cual no resulta fácil. Además, los juicios de las trabajadoras migrantes no cuentan con tanta valoración entre los abogados. Entre las razones más recurrentes que ofrecían los abogados laboristas para no llevar a cabo este tipo de juicios era la poca ganancia que se obtienen en estos litigios. Sin embargo, cada vez más hay abogados/as que se animan a llevar este tipo de causas, sobre todo, luego de aprobada la Ley de 2013, ya que hay más garantías legislativas para ganar el proceso y, por ende, de ganar algo de dinero.

Al momento de un litigio, son pocos los/as abogados/as que están interesados/as en defender a las trabajadoras, y son muchas las trabajadoras que desconfían en ellos. Estas últimas perciben en los abogados una barrera de clase social, además que desconocen con qué tipo de abogado se puede tramitar este tipo de causas. Por otro lado, las trabajadoras domésticas migrantes no poseen los recursos económicos para pagar abogados/as y no cuentan con redes laborales o de amistad que puedan proporcionarles uno confiable. Lo cual, en primera y última medida, puede condicionar su acceso a la justicia. Existen varios mitos difundidos sobre abogados/as que llegan a un acuerdo previo con los/as empleadores/as. Esta es una de las muchas razones para no intentar acceder a la justicia o perder, para siempre, la posibilidad y las ganas de tramitar un juicio. La historia a continuación puede ilustrarlo claramente.

Jadira es una paraguaya de 40 años, quien vive desde hace trece años en Argentina. Ella estaba preocupada porque su abogado no la dejaba entrar a las audiencias y después de dos años no tenía noticias de su juicio, no sabía en qué iba, ni sabía qué iba a pasar. Jadira aseguró que después de once años de trabajar para una familia, sin estar registrada en la seguridad social, había sido despedida y que había iniciado un juicio ante el tribunal. Jadira asistió a tres audiencias públicas. Todo parecía seguir su curso normal, pero un día su abogado desapareció, no contestó al teléfono y no lo volvió a encontrar en su oficina, razón por la cual ella empezó a desconfiar.

Un día cualquiera, cuando se dirigió al tribunal a preguntar por su juicio, le llamó la atención que ni su nombre ni su caso aparecían en los registros, como tampoco el número de su documento de identidad en el sistema. Entonces, recorrió las oficinas del tribunal, tratando que la ayudaran con la búsqueda de su expediente, pero ninguno de los funcionarios encontraba nada. Tantos años de trabajo doméstico no registrado la hacían acreedora de una considerable suma de dinero. Jadira asegura que su abogado arregló secretamente con sus empleadores y le dieron algún dinero a quien tramitó su causa en el tribunal para que su expediente desapareciera. Jadira, quien tenía en su poder el papel con el número de causa, se fue compungida del tribunal. Los funcionarios le dijeron que buscarían su expediente y que la llamarían para notificarle. Pero ella se retiró pensando que le habían robado su dinero.

La anterior historia refuerza uno de los mitos más escuchados: que los abogados hacen arreglos con los empleadores en detrimento de la trabajadora. La desconfianza ante la justicia se ve exacerbada al conocer el tipo de historias. Además, los recursos públicos no contemplan la posibilidad de un patrocinio jurídico gratuito. Solo el sindicato (la Unión de Personas de Trabajadoras de Casas Particulares-UPACP) brinda este servicio gratuito, pero si no se es afiliada del sindicato, o se cuenta con DNI, pocas o nulas son las posibilidades de acceder al abogado de dicho gremio. Además, muchas mujeres migrantes no conocen la existencia de este sindicato, por esa razón, no contar con abogados conocidos o no poder pagar uno de confianza son algunos de los obstáculos que se enfrentan las migrantes en estos procesos.

### 3.3. Las distancias de clase social con los funcionarios del tribunal

En el momento en que una trabajadora migrante ha decidido iniciar una causa ante el tribunal, sabe que la persona que oírá sus reclamos es un funcionario que tiene más en común con sus empleadores que con ellas. Varias de las situaciones encontradas durante esta investigación evidencian que los/as empleadores/as también tejen estrategias con los funcionarios públicos para mantener su *statu quo*. Muchas veces, estas formas de seguir inclinando la balanza a su favor se llevan adelante con los/as funcionarios/as del tribunal, con quienes encuentran una relación de clase social. La historia a continuación así lo recrea.



En octubre de 2014, en la sala de espera del Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, se presenció, en una de las observaciones participantes, que a una de las oficinas ingresó una mujer de unos 85 años, al parecer con una dificultad de audición debido al audífono electrónico que llevaba en una de sus orejas; esta mujer le grita a la asesora: “¿Cómo tengo que hacer? [...] ¿Qué me tiene que firmar para que no me haga juicio?”. La asesora cierra la puerta de la oficina y acto seguido, comienza a explicarle a la mujer en voz baja cuál es el procedimiento a seguir. Pero la asesora, en vista que la anciana mujer no podía escucharle, le grita: “Tiene que decirle que le mande una carta de renuncia, que se la mande ella a usted desde el correo, así después ella no puede reclamar”. Los gritos alertaron a quienes compartían ese espacio de espera. Empleadoras, trabajadoras y visitantes abrían los ojos y se recomponían de sus asientos al escuchar como la mujer mayor planeaba el engaño a su trabajadora con la asesora del tribunal (diario de campo en el Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, octubre 2014).

Si bien, el tribunal era frecuentado por empleadoras/es conscientes de su obligación de registrar a su personal doméstico, también era concurrido por otros/as que pretendían evadir estas y otras responsabilidades. Es por ello que, en la búsqueda de información para iniciar una demanda, evidenciar una situación como la ocurrida, entre la asesora y la mujer mayor, desalentaba a cualquier trabajadora a iniciar una acción judicial, llegando a sentir que las/os asesores/as del Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares desmerecían o manipulaban sus denuncias. Si bien, los relatos sobre la complicidad entre funcionarios y empleadores no son muchos, los pocos que existen tienen un poderoso efecto en las mujeres que los escuchan, tejiendo mitos que aumentan la desconfianza hacia la justicia.

Sin duda, las mujeres migrantes que trabajan en casas particulares se enfrentan a las desigualdades de clase social y nacionalidad. Esta es una situación latente y normalizada tanto para las mujeres como para los actores involucrados en el acceso a la justicia. De hecho, en los discursos de las representantes de las instituciones entrevistadas aparece materializada la desconfianza que tienen estas mujeres al momento de llegar a un litigio o una reclamación. Así lo expresó en una entrevista la directora del Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares de Trabajo en Casas Particulares:

En función de lo que denuncia la trabajadora, te sentás a explicar cuál es la situación, porque generalmente el más desprotegido piensa también que lo van a perjudicar. Y por eso vienen con mucha prevención. Uno hace mucha docencia de parte y parte [...] Esto va a llevar mucho tiempo [el cambio de la ley en la sociedad] porque el concepto tiene que empezar a ser propio de la trabajadora. La trabajadora tiene que aprender a ser trabajadora y tiene que salir del rótulo que iba a ayudar (Directora del Tribunal de Trabajadora de Casas Particulares, agosto, 2014).

La desconfianza en la justicia está asentada en las bases de la desigualdad histórica en la cual los/as funcionarios/as del tribunal están permeados por

concepciones de justicia limitadas y simplistas, que incluían las derogadas leyes de la dictadura militar, pero que aún permanecen en las retinas de estos funcionarios. Muchas mujeres, aun teniendo derecho, salen del tribunal con una respuesta limitada para su situación y son desincentivadas a actuar, porque para el Estado es suficiente con que tengan acceso a la ventanilla de la justicia para considerar que los derechos se están cumpliendo, sin poner en consideración las nociones mismas de lo que acarrea la justicia.

### 3.4. Los abismos entre quien emite el mensaje y quien lo recibe

Al sentirse agraviadas o vulneradas las mujeres deben comprender la injusticia y entender las transgresiones a las que están siendo sometidas: el siguiente paso es reclamar sus derechos ante el Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Pero otro límite que se encuentran para acceder a la justicia es que su relato, con frecuencia, es extenso y poco preciso y el lenguaje utilizado de quien las atiende es complejo y demasiado técnico y jurídico. Por ende, en la transmisión de la información se generan abismos.

En muchas ocasiones la llegada de las trabajadoras a la ventanilla de asesorías está limitada por la cantidad y la calidad de la información que ellas mismas puedan brindar de forma clara y detallada a la asesora del tribunal. Para las trabajadoras, construir un relato corto y consistente, que la asesora pueda comprender en el poco tiempo que tiene para la atención, resulta clave para encausar las expectativas y esperanzas sobre qué derechos se tienen y cuáles son de obligatorio cumplimiento por el/la empleador/a. Otra opción para las trabajadoras, en la construcción del relato, es encontrar una asesora que puedan realizarle preguntas con empatía y que les ayuden a construir un caso de su situación laboral, ayudándoles a identificar qué derechos pueden reclamar.

Frecuentemente, las trabajadoras se acercaban al tribunal con cautela temiendo que alguien conozca a su empleador/a o creyendo que son sujetos sin derechos, mientras que otras omiten información relevante respecto al trato que tenían con sus empleadores/as. Por ende, la forma y los tiempos de comunicar de las trabajadoras migrantes no logran conectarse con los tiempos de quienes las brindan la asesoría. Muchas de ellas no alcanzan a contar muy bien su historia en el momento en que están siendo asesoradas a emprender alguna acción cuando son derivadas a otras dependencias del Estado. Las asesoras tienen un tiempo de no más de quince minutos para atender cada caso.

En ese tiempo limitado, las asesoras deben desentrañar el conflicto y averiguar cuáles son los derechos que no estaban siendo cumplidos por parte de los/as empleadores/as. En el relato, las trabajadoras se enfocan principalmente en el momento de la ruptura de la relación laboral, ya que es la imagen latente y lo que les genera dolor. Luego de eso, se construye un relato en el cual se expone y queda evidenciado el conflicto con detalles afectivos y se realizan juicios y apreciaciones morales y éticas (Pérez y Canevaro, 2016). Las asesoras del tribunal, en muchas ocasiones, escuchan detalles poco relevantes que no desentrañan las vulneraciones

de derechos laborales a las que están expuestas las migrantes trabajadoras. Al finalizar la asesoría, las asesoras les entregan a las migrantes trabajadoras una hoja en el cual se plasma los derechos que pueden y no pueden reclamar, planteándoles en el mejor de los casos que deben buscar un abogado que las represente.

Frente a esta situación, creemos que ellas deberían acudir, en primera instancia, a una cita psicológica en la cual les ayuden a ordenar las ideas y a construir un relato de los derechos vulnerados. En síntesis, la desconfianza hacia los/as asesores/as públicos que reciben sus quejas, sumado a la poca sensibilidad que tienen de las realidades que estas trabajadoras viven y a los abismos para entender y construir un relato acertado y coherente que evidencie los derechos violentados, limita sus posibilidades de acceso a la justicia.

### **3.5. Las expectativas frente al reclamo de derechos**

Algunas trabajadoras de casas particulares construyen, a partir de vivencias y relatos propios y de otras personas, las expectativas sobre sus derechos y la posibilidad de reclamarlos, pero esos ideales no siempre están ajustados a la realidad. Con frecuencia, las trabajadoras domésticas migrantes, que han tenido trayectorias laborales por fuera del trabajo en casas particulares, suelen tener aspiraciones que están por encima de los derechos que la norma les otorga y esta situación se constituye como una frontera simbólica para acceder a la justicia. Muchas de ellas trabajaron en otros rubros en sus países de origen y algunas cuentan con estudios terciarios que no le son reconocidos en Argentina, por lo que su destino laboral termina siendo el trabajo en casas particulares. Con frecuencia, estas mujeres recuerdan sus anteriores trabajos y cómo accedían a sus derechos laborales en trabajos con mayores niveles de protección social.

Si bien, para muchas migrantes el desconocimiento de sus derechos y la imposibilidad de reclamarlos ante organismos públicos es una constante, dentro del período de la investigación se evidenció un grupo de mujeres trabajadoras que tenía mayores expectativas de lo que la ley les otorgaba, inclusive, reivindicaban su labor como un trabajo cualquiera y no como uno con un régimen especial por fuera de la Ley de Contrato de Trabajo. Sus expectativas estaban centradas en obtener la igualdad de derechos frente a otro tipo de trabajos y trabajadores. Sus expectativas frente a la justicia estaban determinadas, por una parte, por los preconceptos sustentados en anteriores trayectorias laborales con estatutos laborales plenos. En segundo lugar, en la comparación de sus trabajos con el de sus maridos u otros trabajadores, lo que hacía que las expectativas en el reclamo fueran mayores, ya que sentían que estaban en igualdad de condiciones.

Lo anterior evidencia que las trabajadoras migrantes perciben la injusticia de estar en un régimen laboral “especial” que no las reconoce como trabajadoras plenas. Como se dijo, muchos de los significados que las mujeres han construido acerca de sus derechos están frecuentemente condicionados por experiencias previas y distintas al trabajo en las casas particulares. Algunas de las migrantes peruanas y paraguayas han tenido en sus países de origen otras trayectorias

laborales en las cuales contaban con todos los derechos de la Ley de Contrato de Trabajo. Algunas de estas trabajadoras al llegar al país de destino encuentran que no existe otra posibilidad de empleo que en los hogares (Bruno, 2008), y pese a su capacitación en otras actividades laborales terminan en este sector. Por ello, son estas mujeres quienes algunas veces generan mayores expectativas en relación con la posibilidad de reclamar derechos.

En el momento en que las migrantes tienen mayores expectativas sobre sus derechos, son más proactivas y tienen mayor capacidad de agencia ante las instituciones. Pero, también se advierte que en el instante en que ellas intentan reclamar ante el tribunal u otro organismo del Estado y no se les reconocen sus derechos, ellas difícilmente vuelven a recurrir a la judicialización de sus reclamos.

Las expectativas frente a las posibilidades para acceder a sus derechos demuestran que la desigualdad de la labor no está tan naturalizada para muchas migrantes y, por tanto, algunas de ellas cuestionan sus trayectorias laborales previas. Que la norma sobre Trabajo en Casas Particulares esté en un régimen independiente, por fuera de la norma laboral, produce desconfianza. Muchas se enteran de la “especialidad de su labor” al intentar acceder a la justicia, ya que antes de ello consideraban su trabajo como uno cualquiera. Es decir, muchas de las trabajadoras de casas particulares se sintieron decepcionadas en el reclamo de sus derechos porque al comparar su situación con un empleo anterior en otros rubros —muchas veces en su país de origen— les cuesta comprender la distinción que existe entre el trabajo en casas particulares con otro tipo de trabajos y, por tanto, no quieren o no intentan volver a acceder a la justicia.

Algunas trabajadoras migrantes han transitado los espacios institucionales buscando respuestas sobre los derechos que les vulneran. Este el caso de Rosa, quien estuvo intentando informarse sobre la posibilidad de tener una licencia por desempleo y la respuesta que obtuvo en la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) fue que “las trabajadoras domésticas no tienen ese derecho, es una ley especial” (Rosa, trabajadora peruana de casas particulares, 42 años, enero de 2014). Fue por ello que cuando entró en conflicto laboral pensó que intentar hacer un juicio sería en vano porque no tenía los mismos derechos que otros trabajadores. Comprender la excepcionalidad de algunas normas y reconocer que no tienen los mismos derechos termina por alejarlas de sus posibilidades de acción frente a la justicia.

En el mismo sentido, el impacto de sus trayectorias laborales en la posibilidad de realizar un juicio es evidente. No es lo mismo venir del área rural de Paraguay y trabajar en la casa de una familia, que cultivar la tierra o venir de Lima después de trabajar como secretaria en una oficina. Las expectativas, aspiraciones y concepciones sobre el trabajo y los derechos de unas y otras son muy diferentes, lo cual repercute indiscutiblemente en cómo se acercan a las instituciones para acceder a la justicia.

El caso de Juanita evidencia esta situación, pues su anterior y más larga experiencia laboral fue como enfermera pediátrica en Perú. Juanita ya había hecho reclamos laborales bajo la vigencia del anterior Decreto-Ley 326/56 cuando se enfermó y la despidieron de su trabajo. Ella consideraba que sus derechos eran iguales al resto de trabajadores y no concebía que desde la norma se interpretaran desigualdades tan estructurales como la idea de que “no te puedes enfermar porque perdés el trabajo”.

Al enfermarse y perder su trabajo, en el que estuvo durante diez años, inició una cruzada por recuperar sus derechos mancillados. Recurrió a tres diferentes abogados: los dos primeros, aparentemente conocedores del tema, no le dieron muchas esperanzas, además de haberle cobrado por la consulta. El tercero de ellos le generó mayores expectativas en el juicio. Lo cierto fue que Juanita, quien se enfermó del corazón y fue despedida por no concurrir a trabajar, encontró que bajo el anterior Régimen del Servicio Doméstico de la dictadura militar ella podía ser despedida con justa causa al estar enferma. Pero además, la suma de dinero que ella esperaba recibir por su despido estaba muy por debajo de la realidad.

En el momento en que Juanita decidió acudir a un abogado poco se sabía de las posibilidades de que una trabajadora doméstica migrante pudiera acudir a la justicia. Además, había sido deportada en una ocasión y su historia de lucha y de resiliencia para reclamar por sus derechos se distinguía entre otras. Sin duda, su capital cultural y social le permitió sentirse con derechos, pese a que encontró escasas posibilidades de ser escuchada. Años después, cuando volvió a necesitar de la justicia y tenía mejores derechos con el cambio de ley, Juanita no quiso reclamar ante la justicia sus derechos, eso sí, estaba muy informada y trabaja para varios empleadores y empleadoras cuidándose de no ser explotada. Ahora, tiene cierta resistencia a tocar la puerta de las instituciones argentinas, con un gran nivel de frustración por lo experimentado anteriormente.

Presenciar las historias de otras mujeres prende las alarmas y desincentiva a muchas trabajadoras que podrían acudir a la justicia en tutela de sus derechos. Las frustraciones de otras por no encontrar una respuesta acorde con lo que ellas esperan de la justicia las hacen suyas o por lo menos las advierten del desequilibrio que encontrarán en los reclamos que gestionan ante las instituciones argentinas. La circulación de las historias de no acceso a derechos recorren los barrios populares con celeridad y desincentiva el inicio de nuevos reclamos, lo que construye en los imaginarios prevenciones sobre lo que la justicia hace con los derechos de los pobres.

Por otra parte, las trabajadoras están permanentemente contrastando su realidad con el empleo de su marido, el hermano u otros trabajadores. Es recurrente escuchar, “a mi marido le pagaron todo cuando lo despidieron” (Margarita, trabajadora paraguaya de casas particulares, 29 años, 25 de abril de 2015). Ese “todo” no llega para ellas, siempre falta algo. Esta es una de las barreras simbólicas que también experimentan: comparar su labor con la de su marido, informarse y

enterarse que no tienen acceso a los mismos derechos las desincentiva a reclamar. Sus maridos —que muchas veces se desempeñan en labores precarizadas como la construcción— tienen salarios más altos que los de ellas, normas que los protegen y sindicatos con mayor intención de defenderlos. Una vez finalizan una relación laboral, ellos reciben sus liquidaciones conforme a ley, más onerosas y con procesos ante la justicia con mayor certidumbre.

En estos casos, el acceso a la justicia y la noción de justicia chocan porque muchas trabajadoras acuden a la ventanilla de la justicia esperando que sus derechos sean tutelados en igual forma que los derechos de otros colectivos de trabajadores. Pero se encuentran con una profunda frustración ya que no obtienen una respuesta acorde con lo que ellas aspiran de la justicia. Acceden a las instituciones del Estado pero no existe una respuesta que equilibre su situación.

#### **4. Obstáculos materiales**

Algunos de los obstáculos materiales tienen mucho de simbólico, por lo que la delgada línea entre uno y otro trasparenta la importancia de comprender las desigualdades de poblaciones vulneradas en el acceso a la justicia. En este apartado se analizará, brevemente, cómo aquellos conflictos sin vigencia legal o que no están reconocidos en la ley pueden condicionar los reclamos de otros derechos que sí tienen valor legal. Por otra parte, se expondrán cómo la ubicación geográfica de las instituciones y las posibilidades de dinero y tiempo para reclamar y resistir un proceso judicial siguen siendo límites claros para el acceso a la justicia.

##### **4.1. Un conflicto no vigente o sin posibilidades de éxito**

Uno de los obstáculos que determina el acceso a la justicia de las trabajadoras domésticas migrantes es que el conflicto se encuentre vigente una vez que se llega al tribunal. Esto es, que la denuncia esté enmarcada en la actual Ley 26.844 de 2013 y que no hayan pasado más de dos años desde el despido. Pues, con la vigencia de esta ley lo que sucedió fue que muchas mujeres acudieron a la justicia intentando que se les reconocieran los derechos de antiguas relaciones laborales que existieron antes de la Ley 26.844 o que ya estaban prescritas porque habían pasado más de dos años sin reclamar.

Frente a este tipo de situaciones, en las que el reclamo no procedía en el tribunal, muchas mujeres obtenían por respuestas como: “eso ya no se puede reclamar”, “esos créditos laborales están vencidos”, “señora, eso fue antes de la Ley de 2013 y eso no se podía reclamar”. Con estas respuestas las trabajadoras migrantes tienen pocas posibilidades de iniciar un reclamo, ya que la atención pública no fue detallada y bien explicada en su momento.

La ausencia de una explicación sobre qué derechos tienen o en qué forma debieron obrar frente a un despido lleva a pensar a las migrantes trabajadoras que en una próxima oportunidad no se tomarán el tiempo de acceder a la justicia. Otras veces, en el momento en que las asesoras del tribunal intentan explicarles, se quedan con la primera frase: “No tiene derecho a reclamar”, por lo que deciden

no informarse de cómo podría su situación ser diferente o cómo deben plantear sus próximos contratos laborales.

Como se pudo observar en estas páginas, los diferentes obstáculos para acceder a la justicia dependen mucho de la posición de las trabajadoras migrantes en la estructura social. Los resultados ante la justicia se vinculan con relaciones de poder difíciles de manejar para muchas de estas mujeres, relaciones que terminan favoreciendo a las personas con más ventajas sociales, en este caso, a los/as empleadores/as.

#### **4.2. La ubicación geográfica de las instituciones, el dinero y el tiempo**

Después de conocer sus derechos, comprender la justicia y decidirse a realizar el reclamo laboral, las trabajadoras de casas particulares migrantes frecuentemente experimentan la falta de dinero y de tiempo para acceder a las instituciones públicas y dar a conocer y reclamar sus derechos. Para muchas, resignar un día laboral en búsqueda de información puede repercutir en la alimentación de sus hijos o en el pago de bienes y servicios básicos. Muchas mujeres viven al día, y cada hora que pierden esperando a ser informadas de sus derechos puede ser vital para el mantenimiento de su familia. Es por ello que una frontera material en este caso es el dinero y el tiempo. Las trabajadoras domésticas migrantes dependen de su trabajo a destajo para poder vivir y mantener a sus hijos. Por tanto, resulta difícil para ellas resignar unas horas de su día para solucionar su conflicto laboral o para informarse de sus derechos. No ir a trabajar una jornada les implica perder tiempo y dinero, lo que pone en riesgo su sobrevivencia.

La mayor parte de las instituciones públicas están ubicadas lejos de las viviendas de las trabajadoras domésticas. Por lo que llegar desde sus barrios hasta el tribunal, en pleno centro de la ciudad, no parece tarea sencilla. Si a lo anterior se le suma el horario de atención del tribunal, que es de lunes a viernes, de 9:00 a 13:00 horas, la llegada a estas instituciones parece aún más difícil. Incluso, algunas mujeres que trabajan internas o “cama adentro” no pueden salir en esas jornadas, en tanto que quienes trabajan por horas tienen esa franja horaria ocupada. No hay mucha posibilidad de negociación, ya que en medio de ello transcurre una importante parte del día. Entonces, tanto los horarios como la ubicación del lugar, lejos de sus casas, se constituyen como obstáculos materiales en el acceso a la justicia.

Una historia puede ayudar a ilustrarlo. Rut, una peruana nacida en Trujillo, de 46 años, quien hace 23 años se encuentra en Buenos Aires. Ella trabajó para una pareja por cuatro años pero la relación con sus empleadores se puso tensa desde que ella empezó a reclamar un aumento salarial. La relación laboral se deterioró hasta el punto que ella decidió renunciar y fue allí cuando visitó al tribunal para pedir información. Los asesores le dijeron que no había mucho que se pudiera hacer, ya que su carta de renuncia la imposibilitaba de reclamar los derechos que le correspondían por un registro deficiente y un salario por debajo del convenio sindical. Sacar el tiempo para llegar a la institución y esperar en la sala significa

para ellas perder un día laboral. Por eso, cuando por fin logró tener tiempo ya era muy tarde, porque ya se había vencido el tiempo para reclamar.

## 5. Conclusiones

En este estudio, la condición migratoria, el género y la clase social se han evidenciado como elementos constitutivos de la dominación material y simbólica (Bourdieu, 1989) que padecen las trabajadoras migrantes, dominación que tiene eco en las desigualdades —estructurales— que deben atravesar estas mujeres en sus procesos ante la justicia. Para dar cuenta de cómo se mantienen estas distinciones, a pesar de los avances normativos, para las trabajadoras de casas particulares existía una estructura legal excluyente, con consagraciones normativas que establecían pocas posibilidades de llegar a la justicia.

La Ley Videla establecía los primeros límites para las migrantes, al justificar que las trabajadoras domésticas, al tener contratos de servicio doméstico preestablecidos desde su país de origen, en los cuales sus cuerpos cobraban entidad como trabajo vivo, no podían acceder a la igualdad de derechos en Argentina. Además, el régimen especial para regular el “servicio doméstico”, firmado durante la dictadura de Pedro Eugenio Aramburu, no las consideraba trabajadoras y les negaba varios de sus derechos laborales.

Algunas de las exclusiones más significativas fueron reparadas con la entrada en vigencia de la Ley 25.871 de 2003 y años más tarde con la vigencia de Ley 26.844 en 2013. Pese a esto, el trabajo doméstico sigue estando por fuera de los márgenes del derecho laboral, porque está consagrado en un estatuto independiente y fuera de la ley de contrato de trabajo. Además, en la CABA el acceso a la justicia se plantea desde un órgano administrativo independiente del Poder Judicial, por ende, es difícil equiparar las fuerzas de las partes en litigio, que es la labor que tiene el derecho laboral.

Esta situación desconoce las relaciones de dominación y desigualdades estructurales que signan las relaciones laborales, más aún, si se trata de trabajadores de sectores populares. Por tanto, en el momento en que la regulación del Estado no reconoce estas desigualdades, se violentan los derechos humanos laborales de las trabajadoras de casas particulares y, en consecuencia, su acceso a la justicia está menoscabado por los privilegios de clase social y nacionalidad de los/as empleadores/as.

La injusticia se presenta entonces como un fenómeno estructural que se expresa desde la condición de mujeres, migrantes y pobres y que se manifiesta explícitamente con un acceso a la justicia deficitario. Esto se da al no contar con la igualdad de condiciones dentro del “marco adecuado”, no hacer parte de las normas de redistribución o reconocimiento (Fraser, 2008) y de no poder ejercer los derechos laborales en las mismas condiciones que el resto de los trabajadores.

Esta es una de las tantas razones por las que se debe complejizar el contenido del concepto de acceso a la justicia, ya que no basta con acceder a una ventanilla para judicializar una situación, puesto que si no se tiene en cuenta la dimensión



cultural, económica y política de la justicia, difícilmente se podrá hablar de acceso a la justicia. Una mujer que no puede invertir tiempo y dinero para acceder al reclamo de sus derechos, debido a que perder un día de trabajo puede poner en riesgo su manutención, difícilmente encuentre formas viables de llegar a la justicia. Desde el litigio existen ostensibles obstáculos que hacen poco viable y sostenible en el tiempo su reclamo.

Por otra parte, la forma o modalidad en que se lleva adelante el trabajo tiene efectos en las posibilidades de acceder a la justicia. No solo por la característica privada del hogar, en el que se desarrolla la labor, sino también porque los vínculos afectivos entre el/la empleador/a y la trabajadora de casas particulares coarta a la trabajadora para animarse a demandar. Otro de los límites simbólicos fueron las trayectorias laborales previas, ya sea en el país de origen o en la CABA, pues estas condicionaron las formas de acercarse a la justicia de las trabajadoras migrantes y, de paso, la concreción de sus derechos humanos.

## 6. Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2009). El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales, *La revisión judicial de las políticas sociales*. Estudio de casos. Buenos Aires: Del Puerto.
- Abramovich, V., y Curtis, Ch. (1997). Futuros posibles: el derecho laboral en la encrucijada. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 2, n.º 1 y 2. Buenos Aires: Universidad de Palermo, 149-176.
- Abramovich, V., y Pautassi, L. (Comps.) (2009). *La judicialización de la política social: estudio de casos*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Altamirano, T. (1995). *Éxodo: peruanos en el exterior*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Birgin, H., y Gherardi, N. (2008). El acceso a la justicia como un derecho humano fundamental: retos y oportunidades para mejorar el ejercicio de los derechos de las mujeres. En A. Etchegoyen (Coord.), *Mujer y acceso a la justicia*. Buenos Aires: El Mono Armado.
- Bourdieu, P. (1989). *Social Space and Symbolic Power*, en *Sociological Theory*, vol. 7 (1) (primavera de 1989). Washington: American Sociological Association, 14-25.
- Bruno, S. (2008). Inserción laboral de los migrantes paraguayos en Buenos Aires. Una revisión de categorías: desde el “nicho laboral” a la “plusvalía étnica”. *Población y Desarrollo*, n.º 36. Asunción, 1-17.
- Butler, J. (2007). El género en disputa. El *feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós.
- Canevaro, S. (2006). Experiencias individuales y acción colectiva en contextos migratorios. El caso de los jóvenes peruanos y el ingreso a la Universidad de Buenos Aires. En A. Grimson y E. Jelin (Comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

- Cappelletti, M., y Garth, B. (1978). Access to justice, vol. I, tomo 1. En M. Cappelletti y B. Garth, (Eds.), *A World Survey*. Milán: Giuffrè-Sijthoff and Noordhoff.
- Ceriani, P., y Fava, R. (Eds.) (2009). Políticas migratorias y derechos humanos. *Serie Derechos Humanos*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Cerrutti, M. (2009). Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina. *Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población y Organización Internacional de Migraciones*.
- Cortés, R. (8 al 10 de julio de 2009). Labour Regulations' Ambiguity and Quality of Working Life: Domestic Servants in Argentina. *Conference on Regulating Decent Work*, Ginebra, Suiza.
- Courtis, C. (2006). Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990. En A. Grimson y E. Jelin (Comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo, 162-205
- Dirección Nacional de Migraciones [DNM] (2017). Radicaciones resueltas. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Recuperado el 10/10/2018 de [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/radicaciones\\_resueltas\\_2017.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/radicaciones_resueltas_2017.pdf).
- Dobrée, P., González, M., y Soto, C. (2015). Perfil de Paraguay con relación al trabajo doméstico de personas migrantes en Argentina. *Programa de Acción Mundial sobre las Trabajadoras Domésticas y sus Familias*. Asunción: OIT, ONU Mujeres, Unión Europea.
- Dutra da Silva, D. (2012). *Mulheres migrantes peruanas em Brasília. O trabalho doméstico e a produção do espaço na cidade*. (Tesis de Doctorado, Universidade de Brasília Instituto de Ciências Sociais Departamento de Sociologia).
- Fraser, N. (2010) Who Counts? Dilemmas of Justice in a Postwestphalian World. *Antipode*, vol. 1 (1).
- \_\_\_\_\_ (2008). *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder.
- González M., y Salanueva, O. (2012). *Las mujeres y el acceso a la justicia, en derecho y ciencias sociales*. La Plata: Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica / FCJyS, UNLP, 91-108.
- \_\_\_\_\_ (Comps.) (2011). *Los pobres y el acceso a la justicia*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Gorbán, D., y Tizziani, A. (2015). Circulación de información y representaciones del trabajo en el servicio doméstico. *Cuadernos del IDES*, serie Proyectos de investigación (octubre de 2015). Buenos Aires: IDES/Conicet.
- Gorbán, D. (2012). Empleadas y empleadoras, tensiones de una relación atravesada por la ambigüedad. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, vol. 140. Madrid: Publicación trimestral del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Groisman, F., y Sconfienza, M. E. (2012). *El servicio doméstico en Argentina. Informe de situación 2004-2012*. Buenos Aires: Citradis.
- Halpern, G. (2008). Rebeldías y retornos desde el exilio: retomar discusiones nunca abordadas. Ponencia presentada en el *I Taller Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales*, presentado en junio en Posadas, Misiones, Argentina.

- Jaramillo Fonnegra, V. (2013) *Las trabajadoras migrantes del servicio doméstico en la Ciudad de Buenos Aires a comienzos del siglo XXI: un análisis de las normas de derechos humanos laborales y de las instituciones involucradas en su efectivización*. (Tesis de maestría, Universidad Nacional de la Plata).
- Lista, C. A., y Begala, S. (2001). Pobreza, marginalidad jurídica y acceso a la Justicia: Condicionamientos objetivos y subjetivos. *Anuario Universidad Nacional de Córdoba*, n.º V, 405-430.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, vol. 9 (julio-diciembre). Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 73-101.
- Maurino, G. (2008). *Elementos de un nuevo paradigma de acceso a la justicia en ADC, La Corte y los derechos (2005-2007)*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Mignolo, W. (2000). Local Histories/Global Designs. Coloniality, Subaltern Knowledges and Border Thinking. *Serie Princeton Studies in Culture/Power/ History*. Princeton: Princeton University Press.
- Mezzadra, S. (2012). Capitalismo, migraciones y luchas sociales: la mirada de la autonomía. *Nueva Sociedad*, n.º 237 (enero-febrero). Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert (FES).
- Novick, S. (2008). Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004), en S. Novick (comp., con la colabor. de C. Stefoni y A. Hinojosa Gordonava), *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Catálogos-Clacso.
- Pereyra, F., y Poblete, L. (2015). ¿Qué derechos? ¿Qué obligaciones? La construcción discursiva de la noción de empleadas y empleadores en el debate de la Ley del Personal de Casas Particulares (2010-2013). *Cuadernos del IDES*, serie Proyectos de investigación (octubre de 2015). Buenos Aires: IDES/Conicet.
- Pisarello, G. (2005). Derechos sociales e inmigración: razones para una comunidad de iguales. *Vniversitas*, n.º 110 (julio-diciembre de 2005), Bogotá, 13-60.
- Poblete, L. (2014) Vers la protection du travail informel. Le régime du monotribut en Argentine (1998-2013). *Revue Française d'Affaires Sociales*, n.º 2 (noviembre), 120-136.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM] (2008). *Perfil migratorio de Argentina*. Organización Internacional para las Migraciones.
- Pérez, I., y Canevaro, S. (2016). Entre lo público y lo privado: empleadores y trabajadoras domésticas frente al Tribunal del Trabajo Doméstico de la ciudad de Buenos Aires/ Between the Public and the Private Worlds: Employers and Domestic Workers before the Council of Domestic Workin Buenos Aires. *Política y Sociedad*, 53(1), 169.
- Quijano, A. (2001). El regreso del futuro y las cuestiones del conocimiento. *Hueso Humero*, n.º 37.
- Rodríguez, E. (2011). Los vecinos de Las Rosas y sus estrategias securitarias. En M. González y O. L. Salanueva (comps.), *Los pobres y el acceso a la justicia*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Rosas, C. (2010). *Implicaciones mutuas entre el género y la migración. Mujeres y varones peruanos arribados a Buenos Aires entre 1990 y 2003*. Buenos Aires: Eudeba.

- Rosas, C., Jaramillo Fonnegra, V., y Vergara, A. B. (2015) Trabajo doméstico y migraciones latinoamericanas: desde Argentina, hallazgos y reflexiones frente a los destinos extrarregionales. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 30. México, D. F.
- Santos, B. de S. (2009). *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. Bogotá: Trotta-ILSA.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nueva York: Routledge.
- Spivak, G. Ch. (1999). *A Critique of Postcolonial Reason: Toward a History of the Vanishing Present*, Cambridge: Harvard University Press.

## 6.1. Documentos internacionales consultados

### Organización de Naciones Unidas (ONU)

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (1990).
- El Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los trabajadores domésticos (C-189) (2011).

### Organización de Estados Americanos (OEA)

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad aprobadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en Brasilia en marzo del año (2008).

## 6.2. Documentos argentinos consultados

- Constitución Nacional (1853, 1860, 1994).
- Decreto-Ley 326 de 1956. Régimen del Servicio Doméstico (1956).
- Decreto 7979 de 1956 Decreto Reglamentario de la Ley 326/56 de Servicio Doméstico (1956).
- Decreto 14.785 de 1957 Régimen Especial De Seguridad Social para Empleados/as del Servicio Doméstico (1957).
- Ley 20.744 de 1976 Régimen de Contrato de Trabajo (1976).
- Ley 22.439 de 1981 Ley General de Migraciones y de Fomento a la Inmigración (1981).
- Decreto 491 de 1997 Incorporación de los Trabajadores Domésticos al Sistema de Riesgos del Trabajo (1997).
- Ley 25.013 de 1998 Modificaciones Ley de contrato de trabajo (1998).

Ley 25239 de 1999 Reforma Tributaria al “Régimen simplificado del Servicio Doméstico” (1999).

Ley 25.871 de 2004 Ley de Migraciones (2003).

Ley 25877 de 2004 Reforma la ley de Contrato de Trabajo (2004).

Ley 26844 Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (2013).

Decreto 467/2014 que reglamenta la Ley n.º 26844. Apruébese reglamentación. Créase el Servicio de Conciliación Obligatoria para el Personal de Casas Particulares (2014).

### Anexo metodológico<sup>4</sup>

#### Cuadro 1

##### Entrevistas individuales a funcionarios públicos o dirigente sindicales

Cargo	Fecha de la entrevista
Subsecretario de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Mayo de 2013
Directora de la escuela de oficio del Sindicato Unión de Auxiliar en Casas Particulares (UPACP)	Noviembre de 2011
Presidenta del Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares	Agosto de 2014
Funcionaria del Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares	Octubre de 2014
Asistente de la Senadora Nacional, encargada del Proyecto de Ley Trabajo en Casas Particulares	Diciembre de 2012

<sup>4</sup> Todas las referencias del presente anexo han sido ordenadas y organizadas de manera cronológica.

Cuadro 2  
Entrevistas a trabajadoras de casas particulares

Entrevistada <sup>5</sup> (seudónimo)	Fecha de entrevista	Edad	Lugar de nacimiento	Estado civil	Cantidad de hijos	Cantidad de años residiendo en Argentina	Situación migratoria	Ocupación/ labores	Modalidad y cantidad de horas semanales que trabaja
Juanita	Junio de 2012	52	Perú-Lima (zona urbana)	Separada	1	18 años	Regular/DNI Permanente	Limpieza y planchado	Externa: 12 horas a la semana para 3 empleadores/as
Felicia	Noviembre de 2012	32	Paraguay-San Bernardino (zona rural)	Separada	1	9 años	Regular/DNI Permanente	Limpieza y planchado	Externa: 30 horas por semana para 2 empleadores/as
Maribel	Noviembre de 2012	45	Perú-Lima (zona urbana)	Separada	2	16 años	Regular/DNI Permanente	Limpieza y planchado	Externa: 30 horas por semana
Ester	Diciembre de 2012	38	Paraguay-Caguazú (zona rural)	Separada	2	12 años	Regular/DNI Permanente	Limpieza y cuidado de bebé	Externa: 25 horas por semana
Jasmín	Diciembre de 2012	29	Paraguay-Asunción (zona urbana)	En convivencia	1	8 años	Regular/DNI Permanente	Limpieza y planchado	Externa: 16 horas por semana
Julia	Febrero de 2013	34	Perú-Trujillo (zona urbana)	Casada	2	12 años	Regular/DNI Permanente	Limpieza y cocina	Externa: 40 horas por semana
Claudia	Marzo de 2013	46	Bolivia-La Paz (zona urbana)	Casada	3	18 años	Regular/DNI Permanente	Cuidado de ancianos	20 horas
Roxana	Octubre de 2012	31	Perú-Ayacucho (zona urbana)	Casada	1	8 años	Regular/DNI Permanente	Limpieza y cuidado de bebé	Externa: 14 horas para 2 empleadores/as
Ortensia	Junio de 2013	39	Bolivia-Oruro (zona urbana)	Casada	2	14 años	Regular/DNI Permanente	Limpieza	14 horas

5. A las entrevistadas se las menciona con un seudónimo y no con su nombre real.

**Cuadro 3**  
**Talleres diagnóstico-informativos**

<b>Barrio</b>	<b>Fecha de asistencia</b>	<b>Mujeres participantes</b>
Moreno	13 de abril de 2014	16
Almirante Brown	25 de mayo de 2014	18
José C. Paz	14 de junio de 2014	25
Lomas de Zamora	28 de junio de 2014	13
Villa Soldati	10 de julio de 2014	15
Villa 31- Retiro	28 de agosto de 2014	26
Villa 1-11-14	21 de septiembre de 2014	31
Rodrigo Bueno	15 de octubre de 2014	15
Barrio Pampa	25 de abril de 2015	22
Florencio Varela	10 de septiembre de 2015	9
Total : 10 barrios		190





# Fuero de maternidad y su extensión al padre trabajador: algunas sentencias de la Corte Constitucional de Colombia

## *Jurisdiction of maternity and extension to the working father: some sentences of the Constitutional Court of Colombia*

Sorily Carolina Figuera Vargas

Investigadora en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Correo electrónico: sorilyf@yahoo.com

Gissela Valeria Ushiña Pardo

Asistente de investigación en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Correo electrónico: gissela\_valeria@hotmail.com

Manelly Rocío Ureta Canchingre

Asistente de investigación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Correo electrónico: maneureta1995@gmail.com

*Recibido: 13-junio-2018. Aceptado: 3-septiembre-2018.*

### Resumen

Este artículo analiza el problema que gira en torno al fuero de maternidad y su extensión al padre trabajador dentro del contexto geográfico de Colombia, desde el año 2013 al año 2018. Se emplea aquí la metodología de una investigación jurisprudencial, que examina la repercusión y significado de los fallos judiciales como herramienta útil para los operadores de justicia. Este es un estudio enfocado desde el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género y el acceso a la justicia. Uno de los principales resultados que aquí se presentan es la evolución de la jurisprudencia en Colombia en lo relativo a la institución del fuero de maternidad y su extensión al padre trabajador. Se concluyó entonces que en ese sistema legal se logró una articulación de los derechos antes mencionados, con otras prerrogativas constitucionales como la protección de la unidad familiar; así como el interés superior de niños y niñas. El alcance de este análisis es propio del estudio de un sistema jurídico extranjero, con la intención de examinar sus preceptos de vanguardia.

**Palabras claves:** fuero de maternidad, género, padre trabajador, Corte Constitucional, Colombia, acceso a la justicia, derechos humanos.

## Abstract

This article analyzes the problem that revolves around the jurisdiction of maternity and its extension to the working father within the geographical context of Colombia, from the year 2013 to the year 2018. The methodology of a jurisprudential investigation is used here, which examines the repercussion and meaning of judicial decisions as a useful tool for justice operators. This is a study focused on respect for human rights, the gender perspective and access to justice. One of the main results presented here is the evolution of jurisprudence in Colombia regarding the institution of the jurisdiction of maternity and its extension to the working father. It was concluded then that in this legal system, an articulation of the aforementioned rights was achieved, with other constitutional prerogatives such as the protection of the family unit; as well as, the best interests of boys and girls. The scope of this analysis is typical of the study of a foreign legal system, with the intention of examining its avant-garde precepts.

**Keywords:** Jurisdiction of maternity; gender; father worker; Constitutional court; Colombia; access to justice; human rights.

## 1. Introducción

A lo largo de la historia, la mujer ha sido víctima de múltiples discriminaciones en razón de su sexo. Una de las manifestaciones más claras es la marginación sexual que se da en el ámbito laboral, entre otros contextos sociales, como el familiar, educativo, cultural, deportivo. Muestra de ello es el despido injustificado de mujeres embarazadas durante el período de maternidad o el de lactancia, razón por la cual el ordenamiento jurídico de cada Estado debe proteger de manera especial y reforzada a la trabajadora en estado de gravidez, de conformidad con la normativa interna y los instrumentos internacionales ratificados por cada uno, y que conforman el bloque de constitucional respecto a este tema.

Entre los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en materia de fuero de maternidad se encuentra el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la protección de la maternidad del año 1919 (núm. 3), ratificado por dicho país el 20 de junio de 1933 y actualmente en vigor. El artículo 3 de ese texto prevé que:

En todas las empresas industriales o comerciales, públicas o privadas, o en sus dependencias, con excepción de las empresas en que solo estén empleados los miembros de una misma familia, la mujer:

- (a) no estará autorizada para trabajar durante un período de seis semanas después del parto;
- (b) tendrá derecho a abandonar el trabajo mediante la presentación de un certificado que declare que el parto sobrevendrá probablemente en un término de seis semanas;
- (c) recibirá, durante todo el período en que permanezca ausente en virtud de los apartados a) y b), prestaciones suficientes para su manutención y la del hijo en buenas condiciones de higiene; dichas prestaciones, cuyo importe exacto será fijado

por la autoridad competente en cada país, serán satisfechas por el Tesoro público o se pagarán por un sistema de seguro. La mujer tendrá además derecho a la asistencia gratuita de un médico o de una comadrona. El error del médico o de la comadrona en el cálculo de la fecha del parto no podrá impedir que la mujer reciba las prestaciones a que tiene derecho, desde la fecha del certificado médico hasta la fecha en que sobrevenga el parto;

(d) tendrá derecho en todo caso, si amamanta a su hijo, a dos descansos de media hora para permitir la lactancia (OIT, 1919, art. 3).

Desde entonces, el país no volvió a ratificar dicho convenio. Ello sucedió en los años 1952 y 2000 (el convenio entró en vigencia en 1955 y 2002, respectivamente). No obstante, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Cedaw) el 18 de diciembre de 1979, el país se acogió a ella. Colombia ratificó el Protocolo Facultativo del texto antes señalado el 23 de enero 2007, el cual había sido aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1999.

Ahora bien, el sistema jurídico colombiano se sustenta en su Constitución Política promulgada el 4 de julio de 1991, vigente en la actualidad. Dicha Constitución consagra los derechos socioeconómicos y una serie de instituciones y mecanismos judiciales que los hacen exigible, como son la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, la acción de tutela y las acciones populares. Es así como la Corte Constitucional de Colombia, como resultado de sus decisiones, se instituyó en “el símbolo de la búsqueda de la justicia social y por eso ha cumplido un papel fundamental en la relegitimación del Estado colombiano” (Orjuela, 2011). No obstante de lo antes señalado, según Zuluaga (2014):

[...] el destino de la Constitución de 1991 todavía parece incierto. Si bien hay instituciones de indiscutible significación social como la acción de tutela. También es muy resaltable el catálogo de derechos, que salió ampliamente remozado, de entre de los cuales sobresalen la dignidad de la persona humana, el libre desarrollo de la personalidad, el concepto de igualdad material, y el derecho a la personalidad jurídica, solo por mencionar los más novedosos. Sin embargo, y en honor a la verdad hay que decir que muchas de las principales promesas de valor del proceso llevado a cabo entre 1990 y 1991 aún parecen estar por cumplirse. En este sentido, los elevados niveles de corrupción política que todavía aquejan a Colombia no hacen a la situación muy distinta de la que se vivía en 1990 y en este mismo orden de ideas, la persistente crisis de la administración justicia, cada día más colapsada e incapacitada para atender las demandas que le impone la sociedad, suscita serios cuestionamientos en relación con el alcance de lo acordado en 1991 (Zuluaga, 2014: 126-127).

Bajo este panorama, la protección de la trabajadora durante el embarazo, el parto y posparto tiene varios fundamentos dentro del ordenamiento constitucional colombiano. El artículo 43 de la Constitución Política de Colombia consagra dos obligaciones que tiene el Estado frente a la trabajadora en estado de gravidez: brindar a la mujer embarazada o lactante especial asistencia y protección; y, proporcionar un subsidio en caso de que se encuentre desempleada o desamparada.

Además, con la finalidad de erradicar la discriminación laboral, el artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>1</sup> ampara a la mujer en estado de gravidez con el llamado fuero de maternidad, que busca garantizar la estabilidad laboral e impedir la terminación unilateral arbitraria e injustificada del contrato de trabajo a causa del embarazo o de la lactancia.

Por otro lado, el artículo 1 de la Constitución Política colombiana declara que Colombia es un Estado social de derecho, razón por la cual el Estado debe garantizar y promover el desarrollo y las justicias sociales, con el fin de combatir las desigualdades humanas con sus mecanismos políticos y económicos (Barona, 2010). Bajo la perspectiva de un Estado social de derecho, si bien existe una protección constitucional especial del trabajo como derecho fundamental, el Estado debe, además, prever mecanismos idóneos, óptimos y efectivos para garantizar los derechos de las mujeres en estado de gravidez, incluso, sin importar si mantienen vínculos laborales o no. Lo anterior se traduce en que la mujer en estado de gravidez constituye para el Estado un sujeto de protección especial con derechos reforzados, y su ejercicio y satisfacción dependen no solo del Estado sino también de la sociedad (Pabón y Aguirre, 2009).

Por ello, se hace necesario este estudio, ya que el analizar un sistema jurídico extranjero progresista y vanguardista como el colombiano, que mediante los fallos de su Corte Constitucional ha establecido criterios que marcan una ruta a seguir sobre cómo entender el fuero de estabilidad laboral reforzada para la mujer e, incluso, su extensión al padre trabajador, resulta enriquecedor para todo orden normativo y operador jurídico. La sociedad civil, representada por mujeres y hombres trabajadores, en estado de gravidez o como que han sido progenitores, ha jugado un papel fundamental al impulsar estas causas normativas. Se resalta también el rol de la academia entre los años 2013 al 2018, cuando la Corte Constitucional de Colombia consagró que al comprobarse que el empleador desconoce el estado de gestación de la trabajadora en el momento del despido, de manera independiente de que se haya alegado una justa causa, no cabe la protección derivada de la estabilidad laboral reforzada.

Desde la perspectiva anterior, cabe reiterar que la línea jurisprudencial más actualizada de la Corte Constitucional de Colombia, de fecha 24 de julio de 2018, dio un giro, al dictaminar que cuando el patrono no esté al tanto del embarazo de su empleada en el momento en que ejecuta su despido, la trabajadora no tiene el fundamento legal para solicitar al empleador el desembolso de las cotizaciones del Sistema de Seguridad Social durante el período de gestación, ni podrá solicitar su reingreso al empleo en cuestión y, obviamente, no recibirá una licencia de maternidad.

1 Art. 239. Prohibición de despedir. 1. Ninguna trabajadora puede ser despedida por motivo de embarazo o lactancia. 2. Se presume el despido se ha efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando ha tenido lugar dentro del período del embarazo o dentro de los tres meses posteriores al parto, y sin la autorización de las autoridades de que trata el artículo siguiente. 3. La trabajadora despedida sin autorización de la autoridad tiene derecho al pago de una indemnización equivalente a los salarios de sesenta días, fuera de las indemnizaciones y prestaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el contrato de trabajo, y además, al pago de las ocho (8) semanas de descanso remunerado de que trata este Capítulo, si no lo ha tomado.

El objetivo de esta investigación es estudiar el fuero de maternidad y su extensión al padre trabajador desde el respeto a los derechos humanos, la perspectiva de género y el acceso a la justicia en Colombia. Así, las autoras de este artículo pretenden responder: ¿Cómo ha concebido la Corte Constitucional de Colombia el fuero de estabilidad laboral reforzada para la mujer e, incluso, su extensión al padre trabajador, desde que emitió la Sentencia SU070/13 hasta su dictamen en la Sentencia SU075/18? Se debe aclarar que este artículo se comprende desde la perspectiva de género, partiendo de la idea que “el género tiene un carácter cambiante atendiendo al contexto cultural y dinámico según el momento histórico. Desde esta concepción, por tanto, las desigualdades de género son consideradas desigualdades sociales, y por consiguiente pueden ser modificadas” (Serrano, 2012: 812). Así pues, la perspectiva de género es

Una teoría social que trata de explicar las características, relaciones y comportamientos sociales de hombres y mujeres en sociedad, su origen y su evolución, destacando la existencia real del género femenino y masculino, sin dominio de uno sobre el otro, sin jerarquías y sin desigualdades (Camargo, 1999: 29).

De igual manera, la vinculación del objetivo de este artículo con los derechos humanos y al acceso a la justicia se establece en el momento en que en el artículo 8.1 de la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos, incorporada en el orden normativo de Colombia mediante la Ley 6 de 1972, publicada en el Diario Oficial n.º 33.780 del 5 de febrero de 1973, se prevé que

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, 1969: art. 8.1).

Debe considerarse que “la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral ha provocado grandes cambios tanto en la economía como en la sociedad, haciendo cada vez más pertinente la introducción de la perspectiva de género en el análisis de las relaciones laborales” (Ordoñez, Contreras y González, 2014: 26). Pero, un estudio desde la perspectiva de género exige ampliar la interacción de la mujer y en hombre actualmente en la colectividad. En el momento en que las mujeres y hombres accionaron las diferentes sentencias, que se analizarán a continuación, solicitando la tutela de sus garantías constitucionales y de los preceptos legislativos que consagran la no discriminación, la igualdad y el fuero de la maternidad en Colombia, buscaron y obtuvieron, en definitiva, la protección de sus derechos humanos, mediante el acceso a la justicia.

Las principales teorías que se examinarán en este artículo se refieren a los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional de Colombia sobre la estabilidad reforzada de la trabajadora embarazada y algunas inferencias de su extensión al padre trabajador, así como la verificación de la protección de las trabajadoras en

caso de terminarse la relación laboral sin que el patrono conozca su estado de embarazo. Entonces, los principales conceptos que se analizarán son la estabilidad laboral reforzada y el fuero de maternidad asociados con las teorías indicadas.

En relación con la metodología empleada en la elaboración de este artículo, las autoras realizaron una investigación jurisprudencial que partió del análisis de las sentencias de la Corte Constitucional y de estudios de caso, en el cual

[...] el lector debe encontrar tanto una explicación descriptiva de los hechos y de las reglas de derecho que son aplicables, como una reflexión sobre la aplicación del régimen o de esa teoría a esos hechos. Estos dos componentes se encuentran también en los trabajos que tienen como objeto la identificación y análisis de una línea jurisprudencial (Zárate, 2013: 15).

De esta manera, en el presente artículo se analizarán cinco sentencias emitidas por la Corte Constitucional (en adelante, la Corte) en las que se observan los cambios conceptuales y la evolución de la protección a la estabilidad laboral reforzada de la mujer en estado de embarazo o período de lactancia, conocida como fuero de maternidad. En primer lugar, se seleccionó y estudió la Sentencia SU070/13 que marcó para la Corte un antes y un después en relación con el fuero de maternidad en Colombia, pues estudió 33 casos de mujeres de despido de trabajadoras embarazadas. En este primer fallo, la Corte unificó todos los criterios jurisprudenciales que hasta la fecha había emitido sobre el despido de las mujeres en estado de gravidez. De allí en adelante, la Corte dictó cuatro sentencias que representan una evolución vanguardista sobre el fuero de maternidad en ese país y cuyo examen resulta relevante. Se seleccionaron estas cinco sentencias de la Corte, siendo la última de reciente data, denotando una evolución de la línea jurisprudencial sobre el tema estudiado en este artículo.

La Sentencia SU070/13 estableció un criterio unificado respecto al alcance de la protección laboral reforzada en las distintas modalidades contractuales, para lo cual, la Corte planteó varias hipótesis basadas en la desvinculación de la trabajadora antes del vencimiento del contrato o la terminación de una obra; si el hecho se produjo una vez que el contrato venció o la obra concluyó; si el empleador adujo justa causa para la terminación o no renovación del contrato de trabajo; si existió la falta de calificación de una justa causa por el inspector del trabajo. Todo esto, en el supuesto de que el empleador tenga conocimiento del embarazo de la trabajadora, así como también si no lo tuvo.

En segundo lugar, se encuentra la Sentencia T-092/16, la cual reiteró el criterio jurisprudencial de la Sentencia SU070/13 respecto a que el conocimiento del embarazo por parte del empleador no es requisito para proteger a la mujer en estado de embarazo, sino para determinar el grado de protección; y, se estableció que toda mujer embarazada tiene derecho al fuero de maternidad independientemente de la modalidad contractual a la que esté vinculada. En tercer lugar, la Sentencia T-353/16 en la que se analiza, tanto los presupuestos para la procedencia de la acción de tutela respecto al derecho de la estabilidad laboral reforzada de la mujer embarazada, como el fuero de maternidad y el alcance de las medidas

de protección cuando las causas para la terminación de la relación laboral fueron objetivas, generales y legítimas.

En cuarto lugar, la Sentencia C-005 del año 2017, en la que se extiende el derecho a la estabilidad laboral reforzada al cónyuge, compañero permanente o pareja de la mujer embarazada o lactante carente de vínculo laboral, con el fin de proteger el interés superior del niño recién nacido y del que está por nacer, cuando el hombre es el que trabaja, y de su ingreso laboral depende toda su familia. Finalmente, está la Sentencia SU075/18 del año 2018, en la que la Corte cambió la línea jurisprudencial establecida en la Sentencia SU070/13, respecto al alcance de la protección laboral reforzada, cuando finaliza la relación laboral sin que el empleador conozca el estado de embarazo de la trabajadora.

Para una mejor comprensión lectora, este artículo cuenta en su estructura con una introducción y prosigue con el análisis de los principales conceptos desarrollados en las sentencias antes mencionadas, como son la estabilidad laboral reforzada, el fuero de maternidad y la extensión del fuero de maternidad al padre trabajador. Cada uno de esos conceptos corresponde a un acápite. Se finaliza con unas conclusiones.

## 2. Estabilidad laboral reforzada

La estabilidad laboral reforzada o absoluta es una institución jurídica por medio de la cual se protege al trabajador que, por circunstancias específicas, limitaciones físicas o emocionales, se encuentra en situación de vulnerabilidad, situación que podría ocasionar un despido arbitrario e injustificado por parte del empleador. De acuerdo con Linares (2017: 14), “se entiende que la estabilidad laboral reforzada se otorga a un determinado grupo de trabajadores que por sus características o por las disposiciones propias de la ley, se garantiza una protección especial para que puedan conservar su trabajo”. Razón por la cual, se requiere la intervención y protección especial<sup>2</sup> por parte del Estado, con el fin de proteger sus derechos constitucionales laborales. Al respecto, Rojas sostiene que:

La estabilidad laboral absoluta no tiene como fin esencial proteger al trabajador de las adversidades económicas que pueda vivir su fuente de trabajo, su existencia tiende a proteger al trabajador que por sus condiciones especiales es más vulnerable a ser despedido por causas distintas al trabajo que desempeña (Rojas, 2003: 129).

En el caso de la mujer embarazada o lactante, el criterio jurisprudencial de la Corte<sup>3</sup> desembocó en que la estabilidad laboral reforzada se entendiera como un principio legal que protegía a la mujer trabajadora o lactante para que no fuera despedida de su trabajo por razones ajenas a las actividades laborales que

---

2 Cabe señalar que de acuerdo con la Corte, esta protección especial otorgada a favor de la mujer embarazada o lactante se fundamenta en varios hitos históricos de lucha y resistencia en defensa de los derechos de las mujeres, es por ello que no se admite retroceso so pretexto de una igualdad material entre hombre y mujeres. Este criterio ha sido desarrollado en la Sentencia SU070 del año 2013.

3 Criterio desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia a partir de la Sentencia C-710 del año 1996.

desempeñaba, salvo en casos en los que se contaba con la respectiva autorización del inspector de trabajo (Castro y Caballero, 2013).

Este criterio lo analizó la Corte en la Sentencia SU070/13, al manifestar que la estabilidad laboral reforzada desde su inicio fue concebida como un mecanismo de protección a la mujer que, dentro de una relación laboral, era víctima de un trato discriminatorio por parte de su empleador por el hecho de la gestación o la lactancia, lo que suponía identificar al empleador como ejecutor de un acto de discriminación. No obstante, en la misma Sentencia la Corte señaló que, dado que no era factible imputar al empleador una conducta discriminatoria, como si se tratase de una responsabilidad objetiva, si al finalizar el vínculo laboral desconocía el estado de gravedad de la trabajadora y, por ende, el rompimiento del vínculo laboral se fundó en un modo legítimo para terminar la relación contractual, no podría ser discriminatoria una actuación que se originó en una justa causa legal, o incluso en la voluntad de la trabajadora (Corte Constitucional de Colombia, 2013).

Además, dicha sentencia determinó que el conocimiento del empleador sobre el embarazo de la trabajadora al momento de la desvinculación no determinaba si tenía derecho a la protección laboral reforzada, sino que establecía el grado de la misma. En este sentido, se asume que si el empleador tiene conocimiento del embarazo,<sup>4</sup> el despido se produce por la condición sexual y, por tanto, se constituye un acto discriminatorio que dará lugar a una protección completa e integral; mientras que si el empleador no conoce del estado de gravedad de la trabajadora, habrá una protección con base al principio de solidaridad y en la garantía de estabilidad en el trabajo durante el embarazo y la lactancia.

Por esta razón, la Corte planteó diferentes supuestos fácticos en relación con este factor; y, a la alternativa laboral que vinculaba a la trabajadora, para determinar las medidas reparatorias respecto a cada caso con la finalidad de asegurar un ingreso económico a la madre y garantizar la protección de los derechos del recién nacido y del que está por nacer (Corte Constitucional de Colombia, 2013). Al respecto, Rivera manifiesta que “por medio de la sentencia de unificación, la Corte acoge los criterios más benéficos para la protección de la mujer en embarazo o lactancia y los sistematiza, concretándolos en una serie de reglas prácticas para aplicar a los casos concretos en los cuales se desenvuelva el juez” (Rivera, 2014: 14).

En la Sentencia T-092-16, la Corte reiteró el criterio de la Sentencia SU070-13 y desarrolló las reglas jurisprudenciales sobre el conocimiento del embarazo y la alternativa laboral bajo la cual la trabajadora desarrollaba sus funciones. Así, la estabilidad laboral reforzada tiene dos dimensiones: la obligación del Estado de proteger y asistir a la mujer durante el embarazo y después del parto para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre la mujer y el hombre; y,

4 Cabe recalcar que, de acuerdo con la Corte, no es necesario que el empleador haya sido notificado formalmente del embarazo, basta que exista un hecho notorio o la noticia de un tercero para aseverar que tenía pleno conocimiento del estado de la trabajadora. Criterio desarrollado en la Sentencia SU070/13.



prohibir el despido sin justa causa de la mujer en estado de gravidez, puesto que, salvo prueba en contrario, se asume que la terminación del contrato individual de trabajo tuvo como motivo el embarazo o el período de maternidad.

A pesar de las consideraciones esgrimidas por la Corte en las sentencias referidas, la sentencia SU075/18 del año 2018 establece que cuando el empleador no conoce el estado de gravidez de la trabajadora, con independencia de que se haya aducido una causa justa, no procede la protección derivada de la estabilidad laboral reforzada, en tal sentido, el patrono no deberá desembolsar las cotizaciones del Sistema de Seguridad Social durante el período de gestación, ni tendrá la obligación de reintegrar a la trabajadora desvinculada, menos aún deberá pagar la licencia de maternidad. En su lugar, la trabajadora deberá optar por otras medidas que garanticen la protección de los derechos del recién nacido y del que está por nacer como realizar de forma independiente las cotizaciones respectivas para obtener el derecho a la licencia de maternidad o acudir a la acción derivada del subsidio alimentario que otorga el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a las mujeres gestantes y lactantes, junto con su afiliación al régimen subsidiado en salud. Es importante indicar que “la licencia de maternidad en Colombia tiene como objeto principal el cuidado del hijo y la recuperación de la madre” (Buitrago, 2014: 96-97).

Uno de los focos centrales de las consideraciones abordadas por la Corte en esta sentencia es que los empleadores no son los llamados a cubrir las garantías sociales básicas del Estado y enfatiza en que el fuero de maternidad no es una prohibición absoluta de terminación del contrato. De igual forma, la regla jurisprudencial ensayada en la sentencia SU070/13 de 2013 era contraria a los valores, principios, derechos y objetivos en los que se funda el ordenamiento jurídico colombiano, ya que establecía una carga desproporcionada para el empleador, en consecuencia, se desincentivaba la contratación de mujeres en edad reproductiva, lo que a su vez implica una mayor discriminación para aquellas en el ámbito laboral (Corte Constitucional de Colombia, 2018).

Si bien es cierto que el ordenamiento jurídico colombiano propende a una libertad contractual para la vinculación laboral de los trabajadores de acuerdo con las necesidades del empleador, esta libertad no puede ser absoluta ni ilimitada, tampoco puede desconocer los efectos jurídicos que se generan en uno u otro caso, ni dejar a un lado los derechos constitucionales específicos de las mujeres en estado de gravidez. Asimismo, es necesario establecer en cada caso concreto si la desvinculación laboral se origina por el estado de gravidez de la trabajadora o, por el contrario, está directamente relacionada con el incumplimiento o mal desempeño de las funciones y los deberes laborales que dieron inicio a la relación laboral; además, es importante esclarecer el conocimiento o no del empleador sobre el estado de gestación o lactancia de la madre trabajadora.

### 3. Fuero de maternidad

Si bien, existen tres fueros de estabilidad laboral reforzada, en el presente artículo solo nos referiremos al fuero de maternidad, que es una institución que busca proteger a la mujer embarazada y se extiende durante los tres meses posteriores al nacimiento de su hijo. En el ordenamiento jurídico colombiano este mecanismo se regula en los artículos 239 y 240 del Código Sustantivo del Trabajo y tiene su fundamento en los diferentes tratados y convenciones internacionales que imponen al Estado la obligación de garantizar la igualdad de oportunidades y de trato de hombres y mujeres en todos los ámbitos, con la finalidad de eliminar la discriminación por razón de sexo, ya que la maternidad y el período de lactancia colocan a la mujer en una evidente situación de vulnerabilidad que debe ser evitado por la normativa interna. Al respecto Rojas ha señalado que “el fuero de maternidad, consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo, presume que el despido de la mujer trabajadora durante el tiempo de embarazo o en los tres meses posteriores al parto es por razón de su estado de gravidez” (2003: 129).

En relación con lo anterior se considera que “la discriminación hacía la mujer persiste en el mundo por su condición física y natural de reproducción, es por ello que se ha considerado oportuno dictar convenios que plasmen los actos de discriminación que serán sancionados” (Izurieta, 2015: 32). El fuero de maternidad protege a la mujer embarazada y al lactante de la discriminación en la esfera del trabajo, con la finalidad de garantizar la estabilidad laboral e “impedir la discriminación constituida por el despido, la terminación o la no renovación del contrato de trabajo por causa o con ocasión del embarazo o la lactancia” (Sentencia C-005/17, 2017: 21-22).

Así también, en la Sentencia C-005/17, la Corte manifiesta que, “[...] el fundamento constitucional inicial del fuero de maternidad es el derecho a la igualdad y la consecuente prohibición de la discriminación por razones de sexo” (Sentencia C-005/17, 2017: 22), de conformidad con los artículos 13 y 43 de la Constitución, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, los artículos 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y los artículos 3 y 6 del Pacto de San Salvador, que consagran, en general, el derecho al trabajo sin distinciones de sexo.

De igual manera, este mecanismo de protección se fundamenta en el artículo 11 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), que establece que es obligación de los Estados adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad, los mismos derechos, entre ellos, el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano (Cedaw, art. 11).

Asimismo, la Constitución de la OIT, aprobada en 1919, establece que los Estados deben promover igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el mundo laboral. De igual manera, el artículo 1.1 del Convenio 111

de la OIT de 1958 prohíbe la discriminación en materia de empleo y ocupación por razones de sexo, pero como se ha manifestado previamente, la protección de la mujer en estado de gravidez en el ámbito laboral va más allá de la protección del trabajo como derecho fundamental, responde también a la protección de la familia como núcleo de la sociedad.

En este sentido, el artículo 3 del Convenio 156 de la OIT de 1981 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares, dispone que se debe permitir a hombres y mujeres con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, ejercer su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación, y en medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales<sup>5</sup>. Así las cosas, la Corte concluye que las disposiciones constitucionales e internacionales “establecen una garantía reforzada a la estabilidad en el trabajo de las mujeres que se encuentran en período de embarazo y lactancia” (Sentencia C-005/17, 2017: 24-25).

El fuero de maternidad implica el derecho que tiene toda trabajadora a gozar de un descanso remunerado con el salario devengado al momento de la suspensión del contrato de trabajo, durante las doce semanas posteriores a la fecha del parto, este derecho se conoce como licencia de maternidad. “La duración de la licencia de maternidad es crucial para que la mujer se recupere del parto y regrese al trabajo, mientras presta los cuidados necesarios al/a recién nacido/a” (OIT, 2014: 3).

Así también, comprende dos garantías: el derecho al trabajo de la mujer embarazada y lactante frente a actos de discriminación, por medio de la imposibilidad que tiene el empleador de despedir a la trabajadora en estado de gravidez sin la previa autorización del inspector de trabajo que acredite la existencia de una justa causa. Durante este período se presume que el despido tuvo origen en las condiciones biológicas de la mujer, por lo que el empleador tiene la obligación de probar que la trabajadora ha incurrido en una de las causales comprendidas en el Código Sustantivo del Trabajo que le permita dar por terminada, de manera unilateral y arbitraria, la relación de trabajo; en caso contrario, el juez deberá declarar la ineficacia del despido y ordenar las medidas reparativas a favor de la trabajadora agraviada, de acuerdo con la modalidad contractual que la vinculaba y el conocimiento del empleador sobre el embarazo.

A su vez, garantiza el goce de derechos reconocidos constitucionalmente como es la vida y el interés superior del niño, sobre todo al extender el fuero de maternidad al padre, ya que constituye una herramienta social que fomenta la participación dinámica y promocional del padre en el cuidado de los hijos y en el proceso de armonización laboral y familiar con miras a nivelar los estándares de igualdad laboral entre hombres y mujeres. De modo similar,

---

5 Compromiso adoptado en el Convenio 156 de la OIT, artículo 3 (1.1.), en concordancia con el párrafo decimocuarto del preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979; y, la Recomendación 165 de la OIT, artículos 12 y 16.

[...] que la protección que se le brinda a la mujer a través del fuero de maternidad salvaguarda no solo el derecho de la estabilidad laboral de la mujer, sino que, además, ampara importantes derechos de categoría superior, tales como la igualdad, la vida digna, el mínimo vital, la familia, la vida y el interés superior del niño y de la niña (Linares, 2017: 18).

Siguiendo esta línea, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el fuero de maternidad previsto en el Código Sustantivo del Trabajo, además de prevenir y sancionar la discriminación por embarazo o período de lactancia desde una perspectiva constitucional e internacional, debe garantizar a la mujer en estado de gravidez un salario o un ingreso que le permita una vida en condiciones dignas y el goce del derecho al mínimo vital y a la salud, de forma independiente para sí mismo y para su hijo recién nacido (Corte Constitucional de Colombia, 2013).

Finalmente, una de las medidas de protección del fuero de maternidad es el reintegro o la renovación del contrato de trabajo. Nos obstante, si dichas medidas reparatorias se tornan imposibles desde el punto de vista fáctico, procede una medida sustitutiva, por ejemplo, el pago de las cotizaciones a la seguridad social, hasta que se genere el derecho de la trabajadora al reclamo del pago de la licencia de maternidad.<sup>6</sup>

Debe tomarse en cuenta que, según la Sentencia T-353/16 de la Corte, la culminación del trabajo no representa una acción discriminatoria por su condición de mujer en estado de gravidez, porque si la decisión fue adoptada con base a una razón objetiva, general y legítima, como es la terminación del período por el cual fue elaborado su cargo, no se puede ordenar el reintegro de la accionante (Corte Constitucional de Colombia, 2016).

#### 4. Extensión del fuero de maternidad al padre trabajador

Como hemos visto, el derecho a la estabilidad laboral reforzada de la mujer en estado de embarazo o período de lactancia, y el fuero de maternidad, han sufrido grandes cambios conceptuales por medio de la jurisprudencia constitucional colombiana. Muestra de ello es que hasta la Sentencia C-005/17, la Corte, mediante una serie de sentencias constitucionales de tutela, había determinado que la regulación del fuero de maternidad que protege el derecho a la estabilidad laboral de la mujer que se encuentra en estado de embarazo o período de lactancia era necesaria para garantizar sus derechos laborales y el interés superior del recién nacido y del que está por nacer, derechos que tienen arraigo constitucional.<sup>7</sup>

6 La Corte ha determinado en la Sentencia T-082 de 2012 que en los siguientes casos no procede el reintegro: 1) cuando la empresa se ha liquidado o está en proceso de extinción la persona jurídica que la sustenta; 2) cuando el origen de la desvinculación es que el cargo que la mujer embarazada ocupaba ha sido provisto por concurso de méritos; 3) cuando el origen de la desvinculación es que el cargo que la mujer embarazada ocupaba fue creado por la administración pública para el desempeño puntual de funciones transitorias relativas a la eficacia, celeridad y mejoramiento de la función pública, como por ejemplo los cargos denominados de descongestión; y 4) cuando la existencia de la relación laboral entre la mujer gestante y empleador, dependía íntimamente de la subsistencia de un contrato previo celebrado por el empleador” (El énfasis subrayado es nuestro).

7 En el artículo 43 de la Constitución Política de Colombia se prohíbe someter a la mujer a cualquier clase de discriminación y la especial asistencia y protección que el Estado debe garantizar durante el embarazo y después del parto. De igual forma, el artículo 53 garantiza la protección especial a la mujer y a la maternidad en el régimen laboral.

No obstante, esta protección no se extendía a la mujer no trabajadora que dependía económicamente de su pareja que sí se encontraba vinculada en una relación laboral y gozaba de los derechos constitucionales propios de esa relación jurídica, como el acceso al sistema de seguridad social. Sobre la acción de tutela, Pabón y Aguirre (2009) señalan que,

La acción de tutela ha resultado ser un mecanismo idóneo para la protección de los derechos de la mujer gestante en el trabajo. A pesar de que existe otro mecanismo de defensa judicial para estos casos, como sería acudir a un proceso laboral o a un proceso contencioso administrativo, dependiendo de la calidad de empleador, la acción de tutela procede como mecanismo de defensa cuando se prueba que existe el riesgo de que se consuma una lesión sobre alguno de los derechos fundamentales que están siendo afectados o amenazados si se somete a la mujer a acudir a un proceso ordinario (Pabón y Aguirre, 2009: 280).

Con el propósito de ajustar dicha protección a otros fundamentos constitucionales, como la protección de la unidad familiar, la atención y asistencia al estado de maternidad y el interés prevalente y superior de los niños y niñas reconocidos en la Constitución y en una serie de tratados internacionales,<sup>8</sup> ratificados por el Estado y que conforman el bloque de constitucionalidad, la Corte declaró la exequibilidad condicionada<sup>9</sup> del numeral 1 del artículo 239 y del numeral 1 del artículo 240 del Decreto Ley 2663 de 1950 (Código Sustantivo del Trabajo), y dispuso que “la prohibición de despido y la exigencia de permiso para llevarlo a cabo se extienden al(la) trabajador(a) que tenga la condición de cónyuge, compañero(a) permanente o pareja de la mujer en período de embarazo o lactancia, que sea beneficiaria de aquel(la)” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-005/17, 2017: 44). Es importante recalcar que dicha protección se extiende únicamente al compañero de la mujer en estado de gravidez, que ostente la calidad de beneficiaria del sistema de seguridad social.

Como se ha mencionado, la tendencia alrededor de la protección reforzada a las mujeres en estado de gravidez estaba encaminada, por un lado, a regular el fuero de maternidad para evitar la vulneración a la estabilidad laboral; por el otro lado, a la discriminación que el estado de gestación o lactancia podía generarle a la mujer en su trabajo. Sin embargo, en esta sentencia la Corte estableció que

---

8 La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Arts. 11, 12, numeral 2); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 26); la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Arts. 1 y 24); el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Arts. 2 y 6-9); el Pacto de San Salvador (Arts. 3 y 6); la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobada en 1919; Convenio 111 de la OIT de 1958 (Art. 1.1); el Convenio 156 de la OIT de 1981 (Art. 3), entre otros.

9 Con fundamento en el principio democrático, la jurisprudencia constitucional colombiana ha establecido que cuando se encuentra ante una omisión legislativa relativa o parcial, la Corte Constitucional es competente para incorporar un significado ajustado a los mandatos constitucionales por medio de una sentencia integradora en la que se declare la exequibilidad condicionada del precepto acusado, en el entendido de que este debe además comprender aquellos supuestos que fueron indebidamente excluidos por el legislador (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-005/17, 2017). En virtud de esta facultad, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del numeral primero del artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo y del numeral primero del artículo 240 del mismo cuerpo normativo.

este fuero de maternidad va más allá de tal discriminación, ya que existen otros intereses, valores y derechos sujetos a protección que son comunes a la mujer gestante y en período de lactancia, sea esta trabajadora o no. De igual forma, las mujeres en estado de gravidez gozan de fuero de maternidad por las limitaciones físicas y emocionales que por su condición tienen que enfrentar al momento de cumplir con sus funciones laborales y por las consecuencias de la flexibilización laboral, que ha obligado a crear nuevas formas de contratación que afectan los intereses de las mujeres que tienen un vínculo laboral o que pretenden tenerlo.

Preceptos constitucionales como la relevancia de la vida, la familia y el interés superior del niño, consagrados en la Constitución, fueron analizados por la Corte al momento de resolver la Sentencia C-005/17 del año 2017. Por su característica de ser gestadora de vida, la protección de la mujer en estado de gravidez tiene como fin la protección de la vida como valor fundante de la Constitución y, en general, del ordenamiento jurídico colombiano. Por otro lado, la protección de la estabilidad laboral reforzada de la mujer en estado de embarazo o período de lactancia, que tiene como consecuencia el acceso al sistema de seguridad social, busca la protección del niño o niña que está por nacer o que acaba de nacer, así como la protección de los vínculos familiares.

En consecuencia, se busca, además, proteger los lazos familiares no solo de la madre y su hijo, sino también entre padre e hijo, con el afán de que las responsabilidades familiares de protección y cuidado del niño no solo se endosen a la mujer sino también al hombre y de esta forma se amplíen las políticas de conciliación entre la vida laboral y la familiar. La Corte con esta decisión no crea un fuero laboral de paternidad, lo que plantea es un régimen de igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito familiar y laboral, en el que, entre otras cosas, el hombre<sup>10</sup> pueda disfrutar de garantías laborales y familiares autónomas, no derivadas de las que posee la mujer y protejan el interés superior del niño y del que está por nacer.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte analizó varios aspectos, entre ellos: 1) los fundamentos de la protección constitucional a la maternidad y la lactancia; 2) la conciliación entre vida familiar, personal, laboral en el camino hacia la igualdad entre trabajadores y trabajadoras; 3) la configuración de la omisión legislativa relativa; y, 4) la evaluación de los cargos de la demanda.

Respecto al primer punto, la Corte adoptó los criterios jurisprudenciales de las sentencias que ya han sido analizadas, concluyendo que la protección a la mujer durante el embarazo y el período de lactancia tiene múltiples fundamentos en el ordenamiento constitucional colombiano y en una serie de tratados internacionales ratificados por Colombia y que conforman el bloque de constitucionalidad: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la Eliminación de Todas

<sup>10</sup> Además, la jurisprudencia constitucional ha establecido que es indudable que la presencia activa, participativa y permanente del padre es fundamental en el desarrollo del hijo, aun mas cuando ha decidido asumir su papel en forma consciente y responsable, garantizando al hijo el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y especialmente el derecho al cuidado y amor para su desarrollo armónico e integral (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-273 de 2003, 2003).

las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Con base en estas normas constitucionales e internacionales, y en virtud de lo que afirman Goyes e Hidalgo (2012: 174), “el principio protector de la maternidad obedece no solo las necesidades de un país, sino que deviene del fuero internacional de la maternidad”, la Corte reconoció que:

[...] existe una obligación general y objetiva de protección a la mujer embarazada y lactante a cargo del Estado. Es decir, se trata de una protección no solo de aquellas mujeres que se encuentran en el marco de una relación laboral sino, en general, de todas las mujeres<sup>11</sup> (Sentencia C-005/17, 2017: 21).

El segundo fundamento constitucional es el fuero de maternidad, que además de la protección a la estabilidad laboral reforzada a la mujer en estado de gravidez, de acuerdo con la Corte, tiene su fundamento constitucional inicial “[...] en el derecho a la igualdad y la consecuente prohibición de la discriminación por razones de sexo” (Sentencia C-005/17, 2017, p.22). De igual forma, la Corte manifestó que el fuero de maternidad, además, “[...] debe servir también para garantizar a la mujer embarazada o lactante un salario o un ingreso que le permita una vida en condiciones dignas y el goce de derecho al mínimo vital y a la salud de forma independiente” (Sentencia C-005/17, 2017: 25).

El tercer fundamento analizado por la Corte parte de los principios constitucionales que califican a la vida como un bien jurídico de máxima relevancia para el ordenamiento jurídico colombiano. “[...] la mujer en estado de embarazo es también protegida en forma preferencial por el ordenamiento como gestora de la vida que es”<sup>12</sup> (Sentencia C-005/17, 2017: 25). La Corte vincula esta protección con la protección del interés superior de los niños y niñas y de la familia, pretendiendo que, de esta forma, la mujer brinde atención necesaria a sus hijos, buscando, entre otros propósitos, garantizar el buen cuidado y la alimentación de los recién nacidos, sin que por esto sufra de discriminación en el ámbito laboral.

En cuarto lugar, como ya se ha señalado, la protección a la mujer en estado de embarazo o período de lactancia se justifica por la protección de la familia como institución básica de la sociedad, institución que merece una protección integral de parte de la sociedad y del Estado, conforme lo señalan los artículos 5 y 42 y de la Constitución Política de Colombia, con el objeto de preservar los vínculos familiares y evitar que se vean afectados. Además de estas consideraciones, en el ámbito de la conciliación entre vida familiar, personal y laboral en el camino hacia la igualdad entre trabajadores y trabajadoras, la Corte considera que:

En el estado actual del Derecho del trabajo, las medidas orientadas a promover la conciliación de trabajo y vida familiar están íntimamente relacionadas con la expansión del principio de igualdad de trato y de no discriminación, y con la

11 Para la reseña de este fundamento la Corte partió de la reconstrucción efectuada en la Sentencia SU-070 de 2013. Magistrado Ponente: Alexei Julio Estrada.

12 Criterio previamente adoptado por la Corte en las Sentencias: T-179 de 1993, T-649 de 1996 y SU-071 de 2013.



efectiva igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el plano laboral, toda vez que el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo depende, en gran medida, de la implementación de estas estrategias (Sentencia C-005/17, 2017: 28).

Finalmente, al cumplirse todos los requisitos<sup>13</sup> para determinar la procedencia del control constitucional de una norma por omisión legislativa relativa, la Corte consideró que todos los fundamentos jurídicos desarrollados anteriormente, que justifican la estabilidad laboral reforzada de la mujer gestante y lactante, que a su vez desarrolla el imperativo constitucional de brindar de manera general y objetiva protección a la mujer embarazada y lactante a cargo del Estado, no solo se extiende a aquellas mujeres que mantienen un vínculo laboral, sino, en general, a todas las mujeres en esas condiciones, es decir, se cumplen tanto en las situación de la madre trabajadora en estado de embarazo o lactancia como en la de su cónyuge, compañero permanente o pareja trabajadora, si este ostenta el rol de sostén familiar (Sentencia C-005/17, 2017).

De esta forma, en caso de que un empleador decida terminar el vínculo laboral que mantiene con el cónyuge, compañero permanente o pareja de la mujer que se encuentra en estado de gravidez, debe mediar la autorización respectiva del inspector de trabajo, que avale una justa causa, pudiendo aplicarse las indemnizaciones establecidas en el Código Sustantivo de Trabajo, a las que tendría derecho una mujer trabajadora en estado de gravidez despedida sin justa causa en iguales condiciones.

## 5. Conclusiones

De las Sentencias SU070/13 y T-092-16 de la Corte Constitucional de Colombia se concluye que, ciertamente, el ordenamiento jurídico colombiano consagra una libertad contractual para la vinculación laboral de los trabajadores de acuerdo con las necesidades del empleador; no obstante, dicha libertad no puede ser absoluta ni ilimitada, tampoco puede desconocer los efectos jurídicos que se generan en

13 La jurisprudencia constitucional ha determinado los siguientes requisitos para determinar si es procedente el control constitucional de una norma por omisión legislativa relativa, estos son: “(a) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad; (b) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (c) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión; (d) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y en consecuencia la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (e) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador. Además de los (5) cinco requisitos anteriores, la Sentencia C-833 de 013 señaló que también se deben tener en cuenta (2) dos más: “vi) si la supuesta omisión emerge a primera vista de la norma propuesta, o (vii) si se está más bien, ante normas completas, coherentes y suficientes, que regulan situaciones distintas” (Sentencia C-005/17, 2017: 28-29).



uno u otro caso, ni dejar a un lado los derechos constitucionales específicos de las mujeres en estado de gravidez. Por tanto, según la Corte, será preciso determinar si la desvinculación laboral tiene su origen en el estado de gravidez de la trabajadora o, por el contrario, la misma se encuentra directamente relacionada con el incumplimiento o mal desempeño de las funciones y los deberes laborales que dieron inicio a la relación laboral.

En relación con la Sentencia T-353/16, cabe resaltar como la Corte consagró que la culminación del trabajo no representa un acto discriminatorio por el hecho de ser una mujer embarazada, ya que si la decisión fue tomada con fundamento a una razón objetiva, general y legítima, como es la culminación del período por el cual fue creado el cargo, no es factible ordenar el reintegro de la accionante.

Por otra parte, la Sentencia C-005/17 de la Corte estipuló que el fuero de maternidad protege a la mujer embarazada y al lactante de la discriminación en la esfera del trabajo, con la finalidad de garantizar la estabilidad laboral y frenar una discriminación causada por el despido; así como la terminación o la no renovación del contrato de trabajo por causa o con ocasión del embarazo o la lactancia. Además, la Corte consideró que las disposiciones constitucionales e internacionales representan una garantía reforzada a la estabilidad en el trabajo de las mujeres que se encuentran en periodo de embarazo y lactancia.

Debe destacarse que la Corte sigue una línea jurisprudencial, la cual considera que el fuero de maternidad previsto en el Código Sustantivo del Trabajo de ese país, además de prevenir y sancionar la discriminación por embarazo o período de lactancia, desde una perspectiva constitucional e internacional, tiene como misión el brindar una garantía a la mujer en estado de gravidez de contar con un salario o un ingreso que le permita una vida en condiciones dignas y el goce del derecho al mínimo vital y a la salud, de forma independiente para sí mismo y para su hijo recién nacido.

Ahora bien, resulta interesante dentro del análisis señalar como la Sentencia C-005/17 de la Corte, buscando coordinar la regulación del fuero de maternidad con otras prerrogativas constitucionales, como la protección de la unidad familiar, la atención y asistencia al estado de maternidad y el interés prevalente y superior de los niños y niñas, reconocidos en la Constitución de ese país y en una serie de tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano, que en su conjunto conforman el bloque de constitucionalidad, declaró la exequibilidad condicionada del numeral 1 del artículo 239 y del numeral 1 del artículo 240 del Decreto Ley 2663 de 1950.

En vista de lo antes expuesto, la Corte determinó en su fallo una prohibición de despido y la exigencia de permiso para ejecutarlo, extendido al(la) trabajador(a) que tenga la condición de cónyuge, compañero(a) permanente o pareja de la mujer en período de embarazo o lactancia, que sea beneficiaria de aquel(la). Recalcando que tal protección se extiende solo a la pareja de la mujer en estado de gravidez, que posea la calidad de cotizante del sistema de seguridad social. Entonces, la Corte, con la mencionada decisión, no creó un fuero laboral de

paternidad y, más bien, lo que instauró fue un régimen de igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito familiar y laboral.

Finalmente, con la Sentencia SU075/18 del año 2018, la Corte dio un giro a la tendencia jurisprudencial que había previsto en la sentencia SU070/13, en relación con el alcance de la protección laboral reforzada, cuando finaliza la relación laboral sin que el empleador conozca el estado de embarazo de la trabajadora. Así pues, cuando el empleador desconozca el estado de gravidez de la trabajadora, independientemente de que se haya alegado una causa justa, no procede la protección derivada de la estabilidad laboral reforzada. Por ello, el empleador(a) no deberá desembolsar las cotizaciones del Sistema de Seguridad Social durante el período de gestación, ni tendrá la obligación de reintegrar a la trabajadora desvinculada, menos aún, deberá pagar la licencia de maternidad.

Sin duda alguna, luego del análisis de las sentencias de la Corte antes expuestas, queda evidenciado el carácter progresista y la evolución de la regulación del fuero de maternidad en la jurisprudencia de Colombia, extendiéndose incluso esta prerrogativa al padre trabajador, garantizándose en su sentido más amplio el derecho a la igualdad. Todo lo cual acoge una verdadera perspectiva de género que garantiza el acceso a la justicia y el respeto a los derechos humanos.

## 6. Referencias bibliográficas

- Barona, R. (2010). Principios del derecho laboral en el sistema jurídico colombiano. *Criterio jurídico garantista*, 2 (2).
- Buitrago, M. (2014). La protección por maternidad en el sistema de seguridad social colombiano. *Revista Ciencias Humanas*, (1).
- Camargo, J. (1999). Género e investigación social. *Curso de Formación en Género. Módulo 2*. Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá/Unicef. Editora Sibauste.
- Castro, O., & Caballero, L. (2013). Nivel de protección jurídica laboral a la maternidad en Colombia. *Criterios*, 6(1), 252-272.
- Congreso de la República de Colombia. Código Sustantivo del Trabajo. [Decreto Ley 2663]. (9/9/1950). RO: 27.407.
- Convención Interamericana sobre Derechos Humanos [CIDH]. Publicada en el Registro Oficial n.º 33.780 del 5/2/1973.
- Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer [Cedaw]. Publicada en el Registro Oficial n.º 153 del 25/11/2005.
- Convenio de la OIT sobre la protección de la maternidad del año 1919 (núm. 3). Ratificado por Colombia el 20/6/1933.
- Corte Constitucional de Colombia (3/10/2013). Sentencia n.º SU-070. [MP. Alexei Julio Estrada]
- \_\_\_\_ (25/2/2016). Sentencia n.º T-092/16. [MP. Alejandro Linares Cantillo].
- \_\_\_\_ (6/7/2016). Sentencia n.º T-353/16. [MP. Jorge Iván Palacio Palacio].
- \_\_\_\_ (Octubre 2017). Sentencia n.º C-055/17. [MP. Alejandro Linares Cantillo].
- \_\_\_\_ (Julio 2018). Sentencia n.º SU075/18. [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

- Goyes, I., & Hidalgo, M. (2012). ¿Los principios del derecho laboral y la seguridad social dinamizan la jurisprudencia constitucional en Colombia? *Entramado*, 8(2), 168-183.
- Izurieta, C. (2015). La regulación de la licencia por maternidad y paternidad en el Ecuador (Tesis, Universidad de las Américas). Recuperado de <http://dspace.udla.edu.ec/handle/33000/2338>.
- Linares, Y. (2017). La figura del fuero laboral reforzado por maternidad extendida a los hombres. Una protección a la mujer, al menor ya la familia.
- Ordóñez, C, Contreras, M., González, R. (2014). La mujer trabajadora: Revisión Sistemática. *Revista Colombiana de Salud Ocupacional*, (3).
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2014). La maternidad y la paternidad en el trabajo. La legislación y la práctica en el mundo. Ginebra., Recuperado el 6/5/2018 de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_242618.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_242618.pdf)
- \_\_\_\_\_(1919). Constitución de la OIT. Recuperado el 5/6/2018 de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO)
- Orjuela, L. (2011). Así era el país en el que nació la Carta del 91. *El Tiempo*. Recuperado el 5/5/2018 de <https://m.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9442544>.
- Pabón, A. P., & Aguirre, J. (2009). La protección jurisprudencial a la maternidad en Colombia. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (31), 263-282.
- Rivera, C. (2014). La protección de la estabilidad reforzada de la mujer en estado de embarazo: análisis jurisprudencial del fuero de maternidad en los contratos a término fijo. *Revista CES Derecho*, 5(1), 106.
- Rojas, A. (2003). Fuero de maternidad. Garantía a la estabilidad laboral. *Revista de Derecho*, (19).
- Serrano, P. (2012). La perspectiva de género como una apertura conceptual y metodológica en salud pública. *Revista Cubana de Salud Pública*, (38).
- Zárate, A. (2013). ¿Qué metodología utilizar para la elaboración de monografías del nivel de maestría? *Docencia y Derecho, Revista para la docencia jurídica universitaria*, (7).
- Zuluaga, R. (2014). Historia del constitucionalismo en Colombia. Una introducción. *Revista Estudios de Derecho*, (157).



# De prestaciones a garantías: reimaginando el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador

*From benefits to entitlements: re-imagining the Bono  
de Desarrollo Humano in Ecuador*

María Gabriela Palacio Ludeña

Profesora Asistente en la Universidad de Leiden, Países Bajos

Correo electrónico: m.g.palacio.ludena@hum.leidenuniv.nl

*Recibido: 22-julio-2018. Aceptado: 16-septiembre-2018.*

## Resumen

El programa de transferencias monetarias condicionadas Bono de Desarrollo Humano en Ecuador ha permitido extender la cobertura del sistema de protección social a familias en situación de pobreza, dando relevancia a las labores de cuidado en la construcción de capital humano. A pesar de que las mujeres han ganado mayor visibilidad y han sido incluidas de manera significativa bajo este esquema, su inserción no ha generado rupturas con asignaciones tradicionales de género dentro del hogar y la sociedad. ¿De qué manera puede reimaginarse la protección social no contributiva para reducir las brechas de género e incluir de manera significativa y transformativa a las mujeres? El presente artículo aborda esta pregunta con una discusión institucional de los limitantes del diseño actual e invita a evaluar alternativas encaminadas hacia una nueva política de distribución guiada por una lógica de derechos y ruptura con los elementos normativos que relegan a la mujer al cuidado del hogar.

**Palabras claves:** Bono de Desarrollo Humano, género, dependencia, derechos, cuidado, programas de transferencias condicionadas, Ecuador, protección social.

## Abstract

The conditional cash transfer programme Bono de Desarrollo Humano in Ecuador has allowed the increase in coverage of the social protection system to families in a situation of poverty, drawing attention to care activities for human capital formation. Although women have gained more visibility and have been included in a significant way under this scheme, their inclusion has not resulted in a rupture of traditional gender roles in the household and society. In what ways can we

re-imagine non-contributory social protection to reduce gender gaps and include women in a meaningful and transformative way? This article addresses this question by means of an institutional discussion of the hindrances of the current design and invites a consideration of alternatives aimed at framing a new politics of distribution guided by a right-based rationale and rupture of the normative elements that confine women to the care of the household.

**Keywords:** Bono de Desarrollo Humano; gender; dependence; rights; care; conditional cash transfers; Ecuador; social protection.

## 1. Introducción

Los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) se han constituido en el instrumento predilecto para reducción de la pobreza en el Sur global, al combinar objetivos de protección social y reducción de la pobreza, al asegurar niveles de consumo básico a familias, junto al desarrollo y ampliación de capital humano de sus hijas/os. En un contexto en que los sistemas de protección social han favorecido esquemas focalizados (frente a sistemas universales de seguridad social), los PTMC han ganado popularidad por su relativo bajo costo y practicabilidad en relación con su diseño e implementación. En la región Latinoamericana, dados los altos niveles de informalidad laboral, los PTMC se han considerado más aptos para garantizar alguna forma de protección social a las poblaciones excluidas de los sistemas contributivos de seguridad social. Sin embargo, han surgido también algunas dudas sobre la capacidad transformativa de estos programas en la inclusión de las poblaciones objetivo no solo en el sistema de protección social sino en el mercado laboral y sociedad en su conjunto, expandiendo de esta manera los derechos y garantías sociales.

Este artículo se centra en el estudio de la experiencia ecuatoriana con PTMC: Bono de Desarrollo Humano (BDH). El BDH está dirigido a familias en situación de pobreza, otorgando preferencia a las mujeres (madres) para el manejo de la transferencia. El mecanismo de focalización del BDH intenta llegar a los hogares bajo la línea de pobreza determinada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), y de manera particular, a las mujeres que constan como jefe de núcleo de hogar o cónyuge. Lo anterior, con el objetivo de “contribuir con la disminución de los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades prevenibles para niñas/os menores de 5 años de edad; y, promover la reinserción escolar, y asegurar la asistencia continua a clases a niñas/os y adolescentes de entre 5 y 18 años de edad” (Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES], 2018). Al igual que otros PTMC en la región (con importantes excepciones como la del Sistema Nacional de Cuidados Uruguay como resaltan Grugel y Riggiozi, 2018), el BDH tiene una lógica centrada en la niñez, en la que las mujeres cumplen un rol instrumental en la observancia de los condicionantes de salud y educación de sus dependientes.

El sistema de protección social no contributiva, como se encuentra estructurado alrededor del BDH, resulta limitado y no reconoce de manera explícita la

necesidad de aliviar la carga de cuidado que recae sobre las mujeres, en particular aquellas en condición de pobreza y vulnerabilidad, dado el acceso diferenciado a facilidades como centros de cuidado infantil y geriátrico. El acceso desigual a redes de cuidado formales e informales profundiza las brechas de género en los estratos de menores ingresos, dado que limita la participación laboral de madres o lleva a su transición hacia ocupaciones a tiempo parcial (generalmente en informalidad), en principio más compatibles con las demandas asociadas a la maternidad y cuidado de los/as niños/as. Dado que las madres receptoras del BDH tienden a tener menores niveles de educación, su inclusión en el mercado laboral tiende a ocurrir en condiciones precarias, con baja remuneración e inobservancia de las garantías de ley. Como resultado, las madres receptoras del BDH son propensas a mantenerse en los roles tradicionales en el hogar y en situación precaria en el mercado laboral (o excluidas de este).

A pesar de que las mujeres han ganado mayor visibilidad en el diseño del sistema de protección social y han sido incluidas de manera significativa, principalmente por medio del BDH,<sup>1</sup> en los últimos años su inclusión no ha generado rupturas con asignaciones tradicionales de género dentro del hogar y la sociedad. Vale preguntarnos entonces, ¿de qué manera se puede reimaginar la protección social para reducir las brechas de género e incluir de manera significativa y transformativa a las mujeres? Este cuestionamiento no intenta desconocer los importantes avances en materia de reducción de pobreza e inequidad de ingresos logrados en parte al BDH, sino cuestionar los arreglos institucionales en que las mujeres han sido integradas en este proceso y buscar alternativas para ampliar su impacto.

Atendiendo lo anterior, y adoptando un enfoque crítico de género, este artículo explora el potencial y limitaciones que el programa Bono de Desarrollo Humano (BDH) tiene para la inclusión económica y social de beneficiarios, concentrándose en la población de madres receptoras de esta transferencia. Este artículo argumenta que el BDH ha tenido un impacto limitado en la reducción de brechas de género y provisiones sociales, tanto aquellas vinculadas al trabajo como aquellas adscritas al cuidado de otros miembros del hogar, sugiriendo más allá alternativas que provean garantías sociales vinculadas a ciudadanía y no solo a la condición de maternidad. Las experiencias de las mujeres receptoras de la transferencia se abordan en relación con los roles asignados dentro del hogar y en relación con el sistema de protección social. Cabe mencionar que este artículo, aunque se centra en el componente condicional destinado a hogares (y de manera específica a madres) con niños/as y adolescentes menores a 18 años, realiza algunas referencias puntuales a los otros componentes.

Mediante la revisión de material bibliográfico, documentos de política pública y análisis accesibles en la página oficial del Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador, se pretende analizar críticamente, y desde una perspectiva de

---

1 Pero también el sistema contributivo de seguridad social del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), bajo el proyecto de afiliación de amas de casa, con aportes variables, desde USD 2 hasta USD 46,90, de acuerdo con el nivel ingresos laborales que perciben los miembros del hogar de la aplicante, tanto cónyuge como hijos.

género y ciudadanía social, las narrativas de dependencia que informan el diseño del BDH y las gestiones desarrolladas para enfrentar a la pobreza centradas en el rol de la mujer dentro del hogar. De esta manera, el artículo contribuye a un volumen creciente de literatura que problematiza los aspectos normativos de la maternidad implícitos en el diseño de los PTMC (Molyneux, 2006; Schild, 2007; Molyneux y Thomson, 2011; Gideon & Molyneux, 2012), situando al programa BDH en discusiones globales sobre el rol de la mujer en el hogar y la política social, tal como se discute en la sección número dos, abordándose los modelos de asignación de roles dentro del hogar populares en la economía ortodoxa y contrastándolos con elementos críticos informados por la economía feminista y sociología del género.

El artículo empieza explorando las narrativas de dependencia que han acompañado a la extensión de protección social a mujeres, prestando particular atención tanto a las formulaciones teóricas como a las relaciones Estado-familia que pueden identificarse en los regímenes de protección en América Latina que priorizan PTMC. El texto continúa con una narrativa cronológica de los cambios introducidos en el programa, detallados en la sección dos, atento a los mecanismos con los cuales se establecen los esquemas de elegibilidad e inclusión, y sus consecuencias en el ejercicio de derechos y garantías sociales dentro y fuera del hogar. En la sección cuatro, el artículo esboza lineamientos para reimaginar el BDH en términos de ciudadanía social, más allá de relaciones normativas de maternidad y dependencia, y llegar a puntos finales de reflexión en la sección final.

## 2. Narrativas de dependencia en el acceso a protección social

Aunque los PTMC han permitido extender la cobertura de protección social y han llevado a discutir los mecanismos de reconocimiento y remuneración de las labores de cuidado generalmente provistas por mujeres, cabe preguntarse, ¿se han resuelto las necesidades críticas para que las mujeres puedan nivelar su participación en los sistemas de protección social y solventar de esta manera las tensiones entre las labores de cuidado y participación laboral? Si las labores de cuidado en el hogar, por diseño, se adscriben a la mujer, ¿no se profundiza con esto la dependencia familiar y, por ende, se limita a la mujer en el ejercicio pleno de su ciudadanía social?

Para abordar estas preguntas es necesario reconsiderar los PTMC desde una perspectiva de género. El diseño básico de corresponsabilidades parte de una simplificación de la estructura familiar y motivaciones de sus miembros, especialmente de las madres. Estas perspectivas invitan a estudiar a la sociedad de manera más amplia, prestando atención a las estructuras en las que operan y limitantes que encuentran. Muchos de estos limitantes vienen de una valoración normativa del tipo de obligaciones y derechos que las mujeres tienen dentro de la sociedad y la familia, con consecuencias concretas para su reconocimiento en el mercado y sistemas de protección social.



Desde una perspectiva crítica, la literatura en economía feminista y sociología del género cuestiona la validez del modelo colectivo de decisión en el hogar (Becker, 1981) que informa el diseño de PTMC y es generalmente usado en evaluaciones cuantitativas (entre las evaluaciones del caso ecuatoriano que utilizan este modelo se encuentran Schady & Rosero, 2008; Schady *et al.*, 2008; Mideros y O'Donoghue, 2015). Este modelo, basado en altruismo, asume que los miembros del hogar comparten sus recursos independientemente de su nivel de producción y la distribución del ingreso individual. Transferencias que llegan al hogar pueden entonces compartirse entre sus miembros. Voces críticas han reaccionado a estos modelos de cooperación, dado que llevan a una relegación de la mujer y los mecanismos que limitan sus posibilidades para generar, acceder y usar recursos para y dentro del hogar (Mies, 1982; Folbre, 1986, 2012; Orloff, 2009). Folbre (1986) resalta los elementos más problemáticos de los modelos de decisión colectivos antes discutidos.

En primer lugar, estos modelos presuponen la posibilidad de agregación de preferencias y gustos de los miembros del hogar, elemento que Arrow (1950; 1963) ya había rechazado como irrealista. Las ideas de unidad y cooperación no logran capturar los canales que, dentro y fuera de mercado, las mujeres utilizan para asegurar recursos para el hogar, así como los beneficios y restricciones que se imponen sobre ellas en su rol tradicional de prestadoras de servicios de cuidados. En segundo lugar, Folbre (1986) advierte que una función de utilidad conjunta, asumida para procesos de decisión colectiva en el hogar, contradice la noción de individualismo que subyace al utilitarismo, pues asume que quienes brindan cuidado en el hogar (en su mayoría mujeres) derivan su utilidad de proporcionar bienestar a otro(s) miembro(s) del hogar. De manera estricta, tal arreglo presupone problemas de coordinación, dado que varios miembros podrían dedicarse a prestar y recibir cuidados, complicando la determinación de la utilidad colectiva (Folbre & Goodin, 2007). Además, esta lógica no incorpora la complejidad emocional que caracteriza a las relaciones intrafamiliares, sino que las reduce a roles esenciales y tradicionales de cuidado dentro del hogar asociados con la femineidad.

Fuera del hogar, el posicionamiento de la mujer también está sujeto a fuerzas contradictorias, ubicándosela en la teorización entre las esferas económica y social. Desde la perspectiva económica se busca la integración de adultos en el mercado laboral, y por tanto mayor participación en “lo público”. Desde una perspectiva moral, se hace una diferenciación que confiere a la mujer a “lo privado”: la familia. De esta manera, lo público se relaciona con lo productivo, el jefe de hogar económicamente activo (lo masculino), y se desplaza y externaliza los cuidados fuera de lo productivo y del mercado, y por tanto sin valor económico (Wichterich, 2015). Al reducirse a la mujer a la esfera de cuidado y tareas reproductivas se llega a una “elevación moral” (Folbre, 1991) de sus capacidades dentro del hogar junto a una devaluación de su contribución al mercado.

Lo anterior tiene consecuencias en el posicionamiento de la mujer, dado que genera tensiones entre su relegación a “lo privado” y su inclusión parcial en “lo público”. Muchas estrategias de inclusión económica pretenden solventar el segundo tema, asumiendo que el empoderamiento de mujeres puede conseguirse mediante su integración en la fuerza laboral, asumiéndose que cualquier opción de trabajo remunerado es mejor que dependencia de un cónyuge y, por tanto, expande sus posibilidades, un argumento criticado por Pearson (2007). Sin embargo, la inclusión de mujeres en asistencia social que se ha dado en las últimas décadas se ha promocionado como empoderamiento, asumiendo que las transferencias dan a las mujeres mayor control sobre los recursos económicos y llevan a una reducción de la dependencia de sus cónyuges (Adato y Hoddinott, 2010).

Pero, ¿es la incorporación al trabajo remunerado lo suficiente como para reducir las brechas de género? Blofield y Martínez Franzoni (2015) resaltan que, en América Latina, las tensiones que emergen en la intersección de trabajo remunerado y responsabilidades familiares se abordan de manera estratificada y muchas veces en arreglos laborales informales. En sus esfuerzos de lograr un balance entre necesidades de cuidado y participación en el mercado laboral, los hogares acuden a estrategias distintas. Los hogares en situación de pobreza usualmente recurren a la familia ampliada en búsqueda de apoyo en la provisión de cuidados, mientras que hogares afluentes pueden acceder a cuidados pagados (por ejemplo, servicio doméstico o guarderías privadas) y liberar así tiempo para que la mujer acceda y permanezca en la fuerza laboral. Ante las dificultades de acceder a servicios de cuidado fuera del hogar, mujeres en situación de pobreza tienden a integrarse tardíamente o con pausas prolongadas al mercado laboral (en caso de tener la posibilidad de encargar temporalmente las labores de cuidado a otro miembro del hogar) u optan por ocupaciones más flexibles pero compatibles con las responsabilidades relacionadas con la maternidad.

Dada la ausencia de políticas explícitamente direccionadas hacia la reducción de la carga dentro del hogar y facilitar la inserción laboral, las brechas de género que existen en el mercado laboral resultan en brechas en el sistema de protección social, como se evidencia en el menor acceso (histórico) de mujeres al sistema contributivo (una tendencia que lentamente se ha revertido) y su inclusión tardía y residual en programas asistenciales como lo son los PTMC. Los sistemas de protección social vigentes en la región han sido por diseño segregados en términos de empleo formal (Amsden, 2010), situación de pobreza (Cena & Chahbenderian, 2015), residencia (urbano y rural), género y etnia (Molyneux, 2007). La población restante, en empleo informal y no remunerado (mayoritariamente mujeres), fue excluida del sistema contributivo. Solo esposas (en cierta medida) e hijas/os de trabajadores formales fueron integrados en la seguridad social, asumiendo que se llevaba un registro apropiado de los miembros del hogar, las relaciones intrafamiliares así lo facilitaban y el afiliado lograba permanencia en el empleo formal.

Como indica Molyneux (2007), la inclusión de mujeres en el sistema de protección social ocurrió de manera tardía en la región, con derechos y garantías

relacionados con su condición de dependientes o madres. La autora señala que, en la mayoría de los países latinoamericanos, cuando las necesidades de las mujeres fueron efectivamente reconocidas en la política pública, las garantías se establecieron en virtud de su rol dentro de la familia, como esposas y madres, y adscritas a las responsabilidades de cuidar por su cónyuge e hijos. Por tanto, no se las integró como al resto de la población, en relación con su condición laboral, sino por su posición dentro del hogar. Esta es una observación clave, dado que tanto mujeres y niños/as fueron agrupados como sujetos que necesitan protección y no como sujetos en pleno ejercicio de su ciudadanía (Molyneux, 2007). Incluso con instrumentos que visibilizan a la mujer en los sistemas de protección social, las condiciones bajo las cuales han sido integradas profundizan los sistemas de diferencia en relación con el ejercicio pleno de ciudadanía social en un momento que coincide con “la crisis de las sociedades centradas en el trabajo formal como eje organizador de las relaciones de protección social” (Cena & Chahbenderian, 2015).

Gráfico 1  
Dependencia en el acceso a protección social



Fuente: Elaboración propia de la autora (2018).

Se puede identificar, por tanto, dos narrativas de dependencia alrededor de la integración de la mujer a los sistemas de protección social, vinculas a roles de género pero que difieren en cierta medida en relación con su posición como colectivo a ser atendido por los sistemas de bienestar social, como se ilustra en el gráfico 1. Mientras el sistema de seguridad contributivo (cuadrante superior izquierdo) se ha basado históricamente en una estructura de hogar biparental, generalmente sostenida por el jefe de hogar (masculino) y en la que la mujer accede a prestaciones como dependiente solamente (y dependiendo de las contribuciones de su cónyuge), los sistemas asistenciales, como es el caso de los PTMC, asumen la centralidad de la mujer como encargada de las labores de cuidado dentro del hogar y, por tanto, meritorias de recibir la transferencia, pues se considera que es más probable que inviertan en sus hijas/os, siempre y cuando el hogar se encuentre en situación de pobreza (como se indica en el cuadrante inferior izquierdo).

Lo anterior lleva a un entendimiento binario del rol de la mujer: tanto como dependiente dentro del hogar o como prestadora de servicios de cuidado, con el cual se puede reconocer un esencialismo en la visión de género implícita en el diseño de protección social, asignándosele posiciones y tareas tradicionales dentro del hogar. Es más, el reconocimiento de la mujer en los sistemas de protección social no ocurre en torno a su posición como ciudadana (como se indica en el cuadrante derecho) sino en relación con otros miembros del hogar, por ejemplo, cuando el cónyuge le extiende la afiliación, o cuando sus hijas/os son elegibles para transferencias debido a su condición de pobreza.

Por diseño, los PTMC asumen una relación de dependencia dentro del hogar: los menores de edad dependen de sus madres y de su uso efectivo de la transferencia para satisfacer sus necesidades básicas de consumo y asegurar acceso a salud y educación, bajo el sistema de corresponsabilidades. Esto significa que, con los PTMC, la familia depende exclusivamente de las mujeres para cumplir con estas responsabilidades, algo que ahonda en la carga social y moral ya impuesta sobre ellas. Nótese que, en general, las familias enfrentan mayores niveles de dependencia al inicio y final del ciclo de vida, así como durante períodos inesperados relacionados con enfermedad y discapacidad (Folbre y Heintz, 2017). Así, se identifican los canales por medio de los cuales programas de asistencia social profundizan diferencias sociales, filtrados por el margen de dependencia dentro del hogar y posición en el sistema de protección social, con limitado efecto en el nivel de generación de capacidades entre sus receptoras (madres).

### 3. Antecedentes del Bono de Desarrollo Humano

Desde sus inicios en la política pública ecuatoriana, los programas de transferencias han sido criticados por supuestamente generar dependencia y ser de naturaleza paternalista, a pesar de una retórica de autonomía y empoderamiento supuestamente activado entre mujeres receptoras de este tipo de transferencias. El Bono Solidario (BS) era peyorativamente conocido como “Bono de la Pobreza” en la opinión pública —atacado tanto por la prensa conservadora que lo consideraba paternalista por reducir la autonomía de los beneficiarios— y por la izquierda

académica— por perpetuar una lógica de caridad vertical desde el Estado y la iglesia hacia las poblaciones pobres— (Kingman Garcés, 2002).

El BDH, dada su transición a un esquema de corresponsabilidades, ha sido mejor recibido en la opinión pública, pero aún sujeto a escrutinio social con respecto al rol de las madres en la administración y uso de esta transferencia, informado por narrativas de dependencia descritos en la sección previa. Sin embargo, considerando que el monto de la transferencia del BDH, USD 50 a corte de 2016, no alcanzaba ni al 15% del salario básico unificado que como referencia se encontraba a USD 366 en el respectivo año. Incluso, si se llega al monto más alto de transferencia considerado en el sistema variable recientemente decretado, esto es, USD 150 al mes por familia, apenas sobrepasa un tercio del salario básico unificado (USD 386 como registrado para el 2018). El monto del BDH por tanto no es incentivo suficiente para abandonar un trabajo formal a tiempo completo (sobre el cual el salario antes mencionado está calculado), en caso de tener acceso.

El BDH replica el diseño básico de los programas de transferencia condicionados popularizados en América Latina al final de la década de 1990. Los primeros PTMC se registran en Brasil —que empezaría como un programa municipal en 1994 para luego ampliarse al resto del país en el 2001— y México, que iniciaría en 1997 con un enfoque rural (Ponce *et al.*, 2013). Cabe notar que Lavinás (2013) identifica el origen del modelo de los PTMC una década antes, en el programa Subsidio Único Familiar, que se experimentó en Chile bajo el diseño de Odeplan (1981). Sin embargo, los PTMC de mayor escala de Brasil (*Bolsa Familia*) y México (ahora *Oportunidades*) marcarían el inicio de una nueva etapa de protección social en la región. Hacia el año 2000, virtualmente todos los países en la región habrían implementado un PTMC a escala nacional (Papadopoulos & Velázquez, 2016).

Ecuador adoptó el modelo de transferencias monetarias en 1998, con la creación del Bono Solidario (BS), como respuesta a la profunda crisis financiera que aquejaba al país en aquel entonces (Schady *et al.*, 2008). Durante su fase inicial, el BS se concibió como una transferencia no condicionada. Su objetivo era compensar a los hogares en situación de pobreza por la eliminación de los subsidios al gas doméstico y electricidad (Schady *et al.*, 2008). En 2002, el programa Beca Escolar (BE) fue creado como un PTMC de menor escala, llegando a cerca de 150 000 hogares con niñas/os entre los 6 y 15 años. En el 2003, algunos elementos de BE fueron integrados al BS, rediseñándose el programa como un PTMC de alcance nacional, en el cual se introdujo la idea de condicionalidad (o corresponsabilidad), estableciéndose requerimientos de salud y educación para las familias receptoras. En temas de salud, se esperaba que los hogares beneficiarios cumplan con una serie de corresponsabilidades, por ejemplo, asistir a consultas prenatales (para mujeres embarazadas) y llevar a los/las niños/as menores de 5 años a controles de salud.

En 2013, corresponsabilidades relacionadas con planificación familiar fueron añadidas al programa (Martínez *et al.*, 2017). En relación con educación, al ser rediseñado como un PTMC en 2003, se estipuló que los niños entre 5 a 18 años en hogares receptores del BDH consten inscritos en una escuela y asistan

periódicamente a clases. Estas corresponsabilidades también fueron modificadas en el 2013,<sup>2</sup> especificando que los menores deberían cumplir al menos un 80% de asistencia anual. Sin embargo, no se ha establecido un sistema de monitoreo de estas corresponsabilidades ni su incumplimiento, que en caso de verificarse, lleva a la suspensión de pagos, a pesar de los esfuerzos esporádicos por dar seguimiento al programa (Martínez *et al.*, 2017). Razón por la cual algunos autores consideran al BDH como una transferencia no condicionada, una vez que los hogares han sido registrados en el programa (Ray & Kozameh, 2012).

Originalmente, el BDH se dirigía a toda la población bajo la línea de pobreza determinada por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), pero recientemente se limita a la población en pobreza extrema (Martínez, *et al.*, 2017). En relación con el monto de transferencias, estas se realizan con periodicidad mensual, incrementándose de USD 15 en 2003 a USD 30 en 2007, USD 35 en 2009 y USD 50 en 2012<sup>3</sup>. En el 2013, por Decreto Ejecutivo n. ° 000197 (Registro Oficial, 2013), se llevó a cabo un proceso de graduación (salida y depuración) masiva. El número de hogares beneficiarios se redujo de 1,2 millones en el 2013 a 430 000 hacia el 2016. Aunque el monto de la transferencia se había mantenido fijo: USD 50 por hogar hasta finales de 2017, por Decreto Ejecutivo n. ° 253 fue incrementado hasta USD 150 por hogar, en un esquema variable de acuerdo con el número de menores de edad en el hogar.

Hasta el 2012, el BDH incluía un componente no condicional destinado a adultos mayores de 65 años y hogares con personas con discapacidad severa (40% o mayor), en ambos casos dirigido a la población en situación de pobreza. Ya desde 2009 estos componentes se manejaban de manera independiente, lo que ha resultado en la creación del programa Pensión Asistencial en 2012, destinado a personas mayores de 65 años que no reciban prestaciones de seguridad y personas con discapacidad.

#### 4. Tensiones en el diseño del Bono de Desarrollo Humano

Para dar cuenta de las tensiones en el rol de la mujer en la política social y, en particular, con relación al empleo, es necesario conocer la conceptualización del BDH como herramienta de combate contra la pobreza. Para este fin, vale anotar las definiciones de pobreza que guían el programa y aquellas que se utilizan para la selección de familias beneficiarias.

##### 4.1. Enfoques de pobreza que informan el diseño del BDH

En la lógica de cambio que subyace al BDH, la pobreza se considera como un problema relacionado con capacidades humanas, como se hace evidente en la Agenda Social en el cual se teoriza a la pobreza como un problema multidimensional que

2 Nuevas corresponsabilidades, referentes a las áreas de vivienda y trabajo infantil fueron introducidas también en el 2013, requiriéndose que hogares receptores se abstengan de construir en zonas de riesgo (a deslaves, inundaciones, etc.), mantengan su barrio y vivienda en buen estado y, por otra parte, mantengan a los menores de edad fuera de trabajo y mendicidad (Martínez, *et al.*, 2017).

3 Este último incremento financiado con una mayor carga impositiva al sector bancario.

“afecta el desarrollo de las capacidades humanas para alcanzar el Buen Vivir, ya que limita a las personas en términos nutricionales, educativos, de acceso al cuidado, entre otros” (MIES, 2017: 16). Esta lógica sería compatible con el enfoque de capacidades, como se adscribe a Amartya Sen, quien sugiere que “para la superación de la pobreza se deben detectar cuáles son las capacidades necesarias cuyo desarrollo libre por cada persona contribuye a la libertad de la misma” (Ahumada y Tenorio, 2016: 164).

Sin embargo, en la lógica de intervención del programa, esto es a nivel operativo, el BDH afecta la dimensión de ingresos solamente y lo hace a nivel de hogar. El BDH tiene como objetivo “incentivar la acumulación de capital humano y evitar la persistencia de la pobreza [...] [garantizando] un nivel de consumo en las familias” (Martínez *et al.*, 2017). Aunque se pretende que el ingreso que los hogares pobres perciben se traduzca en protección al consumo e inversiones en capital humano, asume que la pobreza es, de manera esencial, un problema de carencia de ingresos monetarios y actúan desde el lado de la demanda de servicios solamente. Esta conceptualización resulta limitante en relación con la incidencia en procesos de exclusión y vulnerabilidad, los cuales son más bien aspectos relacionales de la pobreza (Martínez *et al.*, 2017).

Por otra parte, el sistema de focalización del BDH no considera el margen de ingresos del hogar, sino un aproximado de necesidades básicas insatisfechas (NBI), estimándose un Índice de Bienestar que combina y pondera información relativa a las características de la vivienda, acceso a servicios, disponibilidad de bienes, composición familiar y niveles de educación, entre otras (Martínez *et al.*, 2017: 7). Aunque la motivación para mantener el cálculo de ingresos fuera del índice responde a problemas para levantar información adecuada de ingresos y evitar problemas de riesgo moral (por ejemplo, hogares limitando sus fuentes de ingreso para permanecer en el programa), entra en conflicto con el enfoque monetario que informa al esquema de transferencias.

A pesar de estas tensiones a nivel normativo, varias investigaciones le han atribuido al BDH mejoras en el desarrollo cognitivo de los niños/as de los hogares beneficiarios (Paxson & Schady, 2007; Ponce & Bedi, 2010; Schady *et al.*, 2008), incremento en los gastos alimentarios y mejoras en el perfil de nutrición (León & Younger, 2008; Schady & Rosero, 2008), así como la reducción del trabajo infantil (Cecchini & Madariaga, 2011; Martínez y Rosero, 2007; González & Llerena, 2011; León, Vos y Brborich, 2001). Otras investigaciones son menos entusiastas y no adjudican al BDH mejoras significativas en estos aspectos. Por ejemplo, Araujo *et al.* (2016) encuentran que el efecto del BDH en la transmisión intergeneracional de la pobreza es modesto. Por otra parte, el estudio de sus efectos en la oferta laboral de beneficiarios de la población adulta ha recibido menor atención, con la excepción de González y Llerena (2011), Mideros y O’Donoghue (2015) y Palacio Ludeña (2016).

## 4.2. Asignación de beneficios a nivel de hogar

El BDH trata de compensar a las familias tanto al inicio como al final del ciclo de vida (ahora bajo un esquema independiente de pensión asistencial), al integrar a familias con hijos menores de edad, así como brindar pensiones asistenciales para adultos mayores y personas con discapacidad (ver tabla 1). Cabe acotar que el BDH enfocado en el inicio del ciclo de vida está dirigido a familias en pobreza y no a las madres (a diferencia del diseño inicial del BS), y de manera más precisa, a reducir los niveles de desnutrición crónica y de enfermedades prevenibles en niñas/os menores de 5 años de edad y a promover la reinserción escolar y asistencia continua a clases de niñas/os menores entre 5 y 18 años.<sup>4</sup> Estas corresponsabilidades están dirigidas a incentivar las inversiones en capital humano, es decir, asegurarse que niñas/os en familias receptoras alcancen mayores niveles de educación y salud y, por ende, tengan mejores prospectos en el futuro. Aunque en un inicio este diseño parecería garantizar los derechos de niñas/os, cae bajo la premisa de incrementar retornos a la inversión, en la cual el valor de la inversión presente (vía transferencias) se recupera en un futuro cuando los ahora menores de edad logren desarrollarse como adultos y se integren a la economía.

Por tanto, más que concentrarse en los derechos de niñas/os a tiempo presente, el BDH establece un proceso de acumulación de capital humano y disfrute de derechos a futuro, como adultos en proceso (Uprichard, 2008). Este diseño resulta ambiguo con respecto a los derechos de niñas/os, a pesar de la retórica de derechos utilizada en documentación oficial, y es silente con respecto a los derechos de madres, quienes cumplen un rol instrumental en este proceso, tema ampliamente debatido con respecto al diseño de los PTMC y género (Molyneux, 2006).

**Tabla 1**  
El Bono de Desarrollo Humano en el contexto del ciclo de la vida

Fase del ciclo de vida	BDH condicionado	Pensión (no condicionado)
Hija(o) de 0 a 5 años	USD 50 + USD 30: primer hija(o) + USD 27: segundo hija(o) + USD 24,30: tercer hija(o)	No aplica
Hijo/a de 0 a 5 años	USD 50 + USD 10: primer hija(o) + USD 9: segundo hija(o) + USD 8,10: tercer hija(o)	No aplica
Adultos mayores a 65 años	No aplica	USD 50 a USD 100
Continuo	No aplica	USD 50 + Bono Joaquín Gallegos Lara (USD 240)

Fuente: Elaboración propia de la autora (2018).

4 Como se indica en la página web del programa consultada (MIES, 2018).



Sin embargo, al mantener un esquema de corresponsabilidades no reduce las presiones por proveer cuidado y por ende la dependencia familiar hacia las mujeres, sino que la institucionaliza. Esta dependencia familiar, se ha establecido, tiene consecuencias negativas para la trayectoria laboral de las mujeres, dado que reduce las horas disponibles para trabajo remunerado y por tanto contrae la oferta laboral femenina. Al relegarse a la mujer a labores de cuidado, se le reduce su poder de negociación en el mercado laboral, dado que sus trayectorias laborales dependen de la etapa del ciclo de vida de familiares, esto es, mayor dependencia durante años de infancia de los menores dependientes y, por tanto, menores posibilidades de liberar espacio para trabajo remunerado y acumular pensiones para el final de su propio ciclo de vida.

En el caso particular del BDH, el reciente incremento de la transferencia bajo un esquema variable es recibido favorablemente, dado que es un paso que intenta generar una ruptura con medidas residuales previas, llegando a las familias con mayores recursos para atender las necesidades de las/os niñas/os. Pero no debe pasarse por alto que, aunque se haya incrementado el monto de las transferencias, se ha reducido su cobertura notablemente, dado el proceso de salida o graduación masiva implementado en el período 2013-2014. Nótese asimismo que el monto de la transferencia no se ajusta por inflación, un problema que caracteriza a otros PTMC en la región (Lavinás, 2013). Por diseño, además, el BDH prioriza los gastos en consumo (básico) del hogar, principalmente para educación y salud de las/os niñas/os, mas no se entrega como compensación directa a la mujer por sus labores de cuidado. Estos factores sugerirían un espacio limitado para que la transferencia afecte la posición de la mujer dentro del hogar.

No solo el monto y uso de la transferencia estipulados en el programa hacen perder visibilidad a la mujer en el esquema del BDH. El acceso limitado a facilidades y servicios de cuidado provistos fuera del hogar es aún limitado y denota que sus necesidades como mujeres y madres no han sido consideradas a detalle. Aunque el programa cuenta con servicios adicionales de cuidado infantil, estos no logran solventar el déficit en servicios de cuidado provistos por el Estado. Como parte de los servicios institucionalizados, se provee a los hogares receptores del BDH acceso a los Centros de Desarrollo Infantil del Buen Vivir (CIBV), dirigidos a niñas/os de 12 a 36 meses de edad, así como a los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), dirigidos a niñas/os desde los 45 días hasta los 36 meses de edad. Los centros operan durante días laborales, en jornadas parciales de 2 a 4 horas (CDI) o a tiempo completo, 8 horas (CIBV y algunos CDI).

En un estudio comisionado por la United Nations International Children's Emergency Fund (Unicef, por sus siglas en español) a la Senplades, se analiza datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, ECV, en la cual se señala que el acceso a estos centros “se ha incrementado desde un 13% de niños/as entre 0 y 3 años en 2006 (ECV, 2006) al 29% en el año 2014 (ECV, 2014), por lo que sigue existiendo una brecha importante frente al total de niños/as que deberían ser atendidos” (Unicef/Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

[Senplades], 2016: 2). Además, sus servicios parecen estar siendo capturados por un importante número de hogares no beneficiarios en estratos económicos más altos, considerando que “un porcentaje considerable de usuarios (entre el 35% y 40%, aproximadamente), pertenecen al 60% de la población de mayores recursos” (Unicef/Senplades, 2016: 2).

El BDH también se acompaña con el servicio de atención domiciliaria no institucionalizado Creciendo con Nuestros Hijos (CNH), que atiende a niños/as de 0 a 36 meses de edad y provee a las familias de capacitación en temas de salud preventiva. En la práctica, sin embargo, se reduce a una visita semanal de 45 minutos, de acuerdo con la Norma Técnica de Desarrollo Infantil Integral: Servicios de Desarrollo Infantil (MIES, 2014). Este servicio, relevante para sensibilización y acompañamiento a las familias sobre temas de desarrollo infantil, no permite trasladar (parte) de las labores de cuidado fuera del hogar, dado el limitado tiempo de la visita y la focalización en infantes solamente.

Por tanto, no es suficiente para lograr un mejor balance con las demandas del mercado laboral y ayudar a la absorción de mujeres en empleo remunerado. De la experiencia con los centros CIBV, CDI y CNH, se debe acotar que estos aún tienen potencial para ayudar a distribuir de mejor manera las responsabilidades de cuidado, pudiéndose extender la focalización a niñas/os mayores de 36 meses, ampliar la cobertura y llegar a más hogares en situación de pobreza. Aún más importante en relación con la formación de roles dentro del hogar, se puede involucrar a otros miembros del hogar, particularmente padres, dado que “el rol de cuidado de los niños se asienta sobre la madre, quien es la principal responsable al interior del hogar” (Unicef/Senplades, 2017: 147).

Pero la discusión no solo gira en torno al ingreso efectivamente percibido por mujeres o acceso a servicios vinculados, sino a los mecanismos institucionales bajo los cuales las mujeres son integradas al sistema de protección social. Molyneux *et al.* (2016) señalan que, para que los PTMC tengan un rol transformativo, estos deben atacar las causas de la pobreza y afectar las relaciones sociales que la perpetúan, tratando a las madres receptoras como ciudadanas con derechos. Esta ha sido una constante en la visión crítica de programas de bienestar destinados a mujeres: es necesario que la integración de mujeres se haga bajo una lógica de derecho. El programa BDH no reconoce la transferencia ni como una compensación ni como un derecho de la mujer, sino como mecanismo de reducción de la pobreza enfocado en la familia, aunque se prioriza su entrega a madres.

## 5. ¿Madres receptoras o ciudadanas con derechos?

Tomando en cuenta los elementos previos y siguiendo la tipología desarrollada por Blofield y Martínez (2015), el BDH puede ser categorizado como una intervención maternalista, dado que reconoce la importancia del cuidado dentro del hogar mientras enaltece la capacidad de la mujer para proveerlo, manteniéndolo como su responsabilidad exclusiva. Esto se evidencia en el reglamento del BDH:

Como enfoque de género la entrega del apoyo monetario se personalizará en la madre o en aquella persona que tenga como responsabilidad las decisiones de compra y preparación de los alimentos, del cuidado de la salud de los menores; así como de la vigilancia de la asistencia de los menores a la escuela. Con ello se reconoce a la madre como la persona mejor capacitada para administrar el ingreso percibido. Se espera, que las madres inviertan en sus hijos estos recursos adicionales y así mejoren la calidad de vida de sus familias (Registro Oficial, 2003 n.º 76).

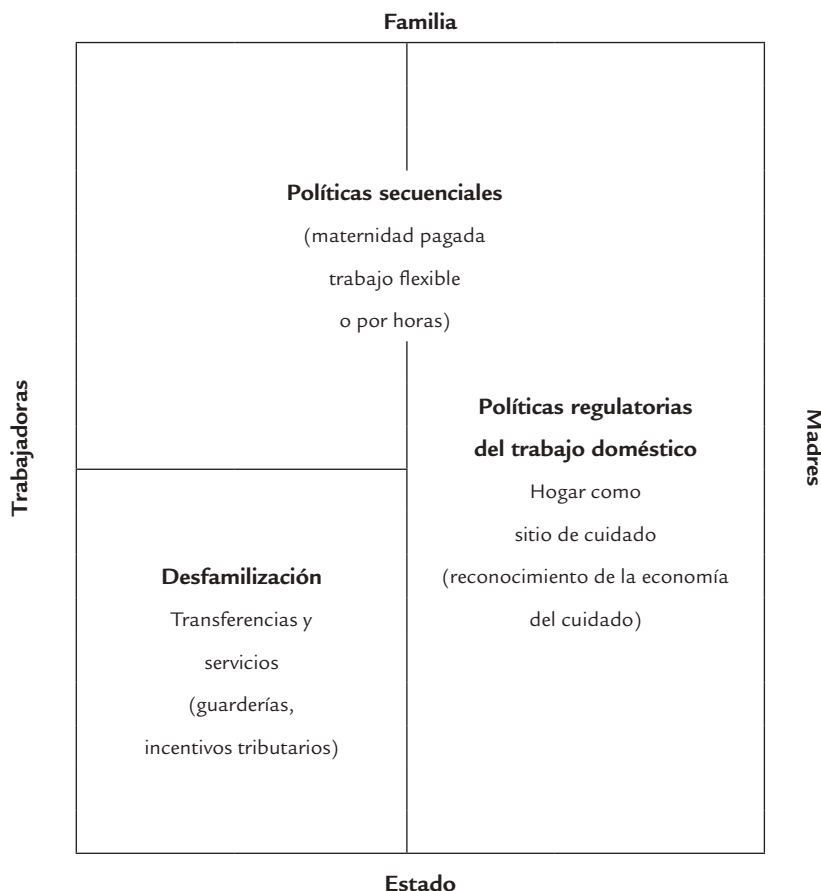
Con este énfasis en la mujer como cuidadora innata, el programa, asocia al cuidado con la femineidad, profundizando las brechas de género en los estratos más pobres. Aunque en la práctica las corresponsabilidades no se verifiquen, la sanción en caso de incumplimiento está estipulada. Tal adjudicación de las labores de cuidado como algo esencialmente femenino entra en tensión con la retórica progresista de reconocimiento de derechos de la mujer, dada la centralidad de la familia en la mediación de los canales de acceso a la política pública (Lind, 2012).

### **5.1. Reconciliando trabajo remunerado y cuidado**

Como proponen Blofield y Martínez Franzoni (2015), los sistemas de protección social tienen el potencial de equiparar las condiciones en que las mujeres se incorporan a la fuerza laboral, al permitirles lograr un mejor balance entre actividades de cuidado y trabajo remunerado. Podría ser por varias rutas, tanto compensarlas por su rol de cuidadoras o transferir las labores de cuidado fuera del hogar, hacia el Estado y sector privado. En un esfuerzo por sintetizar la propuesta, en el gráfico 2 se presentan distintas rutas hacia la reconciliación del trabajo remunerado y labores de cuidado, sea apoyando las labores que se realizan dentro del hogar o transfiriéndolas a lo público (esto es, al Estado).

En el cuadrante superior del gráfico 2 se ilustran aquellas políticas secuenciales que permiten una reconciliación del trabajo remunerado y cuidado, considerando a la familia como unidad básica desde la cual se provee cuidado. Beneficios de maternidad y paternidad pagada, así como flexibilidad en los horarios de trabajo remunerado (compatibles con tareas de cuidado) son algunos de los ejemplos de políticas secuenciales identificados por Blofield y Martínez Franzoni (2015). De ajustarse los sistemas de protección social a esta alternativa, el monto de compensación, ya sea vía beneficios de maternidad o paternidad pagada o como transferencias monetarias al estilo de los PTMC, debería ser lo suficientemente alto como para proveer a las mujeres encargadas del cuidado de otros miembros de hogar con una remuneración equivalente a un trabajo a tiempo completo, en lo que se conoce como política de “valuación comparable” (Fraser, 1994: 602).

Gráfico 2  
Reconciliando trabajo remunerado y cuidado: alternativas



Fuente: Blofield y Martínez Franzoni (2015). Adaptación y elaboración propia de la autora (2018).

Si el monto de la transferencia sería equivalente a una fuente de ingreso alternativo, o salario de reserva, los PTMC pueden tener un impacto positivo al efectivamente compensar y reconocer el costo de oportunidad que representa en las trayectorias laborales de mujeres dedicadas al cuidado dentro del hogar, la mayor dependencia de sus familiares en el transcurso del ciclo de vida. En discusiones de regímenes de bienestar, se ha planteado la opción de elevar los salarios de reserva desde el sistema de protección social no solo para proveer compensación a las mujeres por sus actividades de cuidado, sino para dotarles de recursos que les permitan alejarse de condiciones precarias, tanto dentro del hogar como del mercado laboral (Fraser, 1994).

Los PTMC, de esta manera, pueden coadyuvar a aminorar los sistemas de explotación si consideran un nivel de transferencia suficientemente alto como para afectarlos. Aunque esto marcaría una ruptura radical con la subvaloración de las

labores de cuidado, se anticipa su rechazo o inoperancia debido a los altos costos que presupone para el Estado. Además, a menos que se considere la complejidad de las redes de cuidado, cuyas responsabilidades caen sobre otras mujeres dentro de la familia ampliada, no logra resolver los conflictos dentro del hogar y la invisibilidad de mujeres que no son madres, pero aun así proveen cuidado a otros miembros del hogar.

La segunda alternativa ilustrada en el cuadrante inferior izquierdo del gráfico 2 plantea transferir las labores de cuidado fuera del hogar, en lo que se conoce como *desfamiliarización*. Esto conlleva el establecer una red de centros de cuidado provistos por el Estado que permita transferir las responsabilidades antes atribuidas a las madres solamente. Esta alternativa, también discutida por Blofield y Martínez Franzoni implica “desfamiliarizar” la provisión de cuidado, ya sea por provisión directa, por ejemplo, centros de cuidado infantil de acceso universal y amplia cobertura, o en un sistema regulado de incentivos para que el sector privado provea de servicios de guardería y servicios extendidos de educación (actividades extracurriculares que mantengan a las/os niñas/os en la escuela) y facilite la incorporación y permanencia de las mujeres en la fuerza laboral. Esto puede coadyuvarse con medidas incrementales, como por ejemplo paternidad y maternidad pagada, que ayuden a mediar las tensiones con demandas laborales.

Aunque esta alternativa puede resultar más atractiva debido a las oportunidades de expandir los servicios existentes (tanto privados como públicos) a la vez que se incrementa la participación en el mercado laboral, acarrea problemas adicionales. Primero, si se asocia los servicios al sector privado y como mecanismo que permita completar una jornada laboral, la solución se centra en las mujeres que acceden a trabajo remunerado solamente y crea un nuevo sistema de exclusión, pues aquellas que no participan en la fuerza laboral no se beneficiarían de estos servicios. Segundo, a menos que se logre establecer una red de centros de cuidado de amplia cobertura y bajo costo, se replican las desigualdades de ingreso en la provisión de cuidado.

Finalmente, existe la opción de regular la economía de cuidado y, de manera más específica, “elevar” al hogar como sitio esencial en la provisión de cuidado. Aunque tal elevación permitiría el reconocimiento, tanto monetario como valorativo, del trabajo de cuidado, su incidencia depende del margen de garantías y derechos extendidos a las/os prestadores de cuidados. Esto puede darse tanto a nivel de trabajo doméstico remunerado y no remunerado (Blofield & Martínez, 2015). Al ser mujeres quienes predominantemente realizan estas actividades, la regulación de la economía de cuidado requiere de políticas que se encaminen a una mayor corresponsabilidad del cuidado dentro de la familia (no solo recaigan en la madre), caso contrario, se corre el riesgo de naturalizarlas como esencialmente femeninas.

## 5.2. De prestaciones a garantías

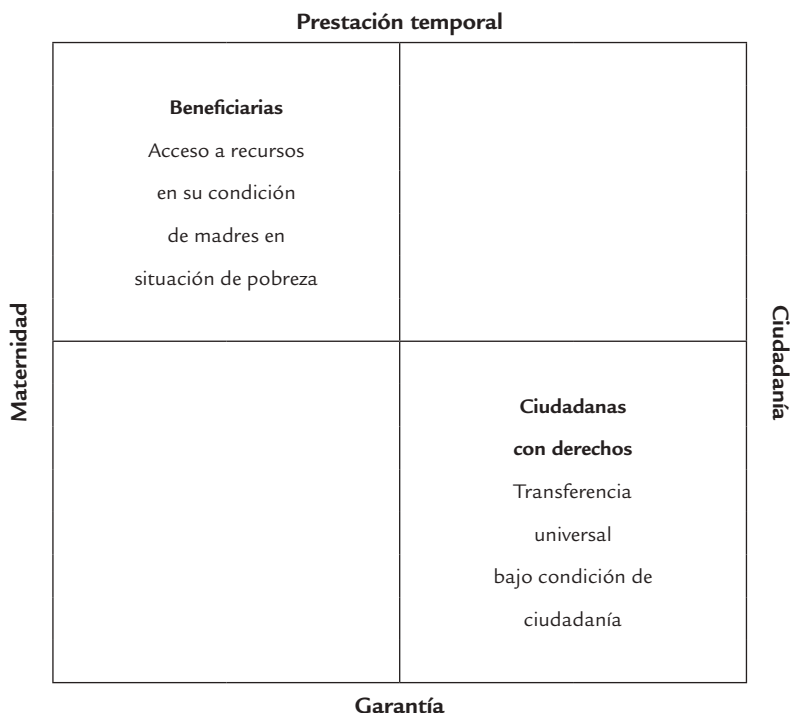
Los sistemas de protección social podrían coadyuvar a la construcción de ciudadanía social, extendiendo su cobertura sobre una base de derecho universal y no de focalización. A pesar de la retórica de garantía de derechos evidente en las diferentes agendas sectoriales de desarrollo social planteadas en el marco de la Revolución Ciudadana (2007-2017), compatibles con el quiebre regional hacia el “posneoliberalismo” (Grugel & Riggirozzi, 2018), la preferencia por mecanismos de protección social focalizados da cuenta de un sistema fragmentado. Por una parte, se tiene un segmento de la población atendido bajo la lógica de ciudadanía, con derechos que se expanden a poblaciones antes excluidas. Tal es el caso de la expansión de cobertura de seguridad social (jubilación solamente) a las personas que realizan trabajo en el hogar, bajo el marco de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Por otra parte, se continúa con intervenciones focalizadas que reconocen derechos sociales bajo una modalidad de beneficio temporal, como es el caso del BDH, el cual no está diseñado como flujo de ingreso permanente para las madres receptoras.

Como se discutió en la sección previa, la modalidad bajo la cual mujeres han sido integradas en el BDH corresponde a una visión esencial e instrumental en su rol de proveedoras de cuidado dentro del hogar, mas no de reconocimiento a su contribución dentro del hogar o simplemente en su condición de ciudadanas.<sup>5</sup> Cabe preguntar, ¿es posible reimaginar al BDH como un programa transformativo que permita un goce pleno de los derechos y garantías sociales a nivel más amplio? ¿De qué manera puede el BDH generar una ruptura con los roles tradicionales de género que dictan la distribución de las labores de cuidado dentro del hogar?

Entonces, si el objetivo es lograr una sociedad más incluyente, independientemente del posicionamiento de la mujer dentro del mercado laboral y desvinculado de su condición de maternidad (como se captura en el cuadrante izquierdo superior del gráfico 3), sería posible imaginar una transferencia universal no condicionada dirigida a establecer una nueva “política de distribución” en la sociedad (Ferguson, 2015). Existiría, por tanto, la posibilidad de reformar el BDH como una transferencia no condicionada, considerando que en la práctica no hay verificación efectiva de las corresponsabilidades y que normativamente resulta un esquema innecesariamente punitivo. Por supuesto, al hablar de garantías sociales no se puede reducir las acciones de política social a la transferencia de recursos monetarios solamente, sino que debe suceder a la par con la expansión de garantías adicionales que permitan acceso a servicios de cuidado, salud y educación, como prioridad de política pública y no como responsabilidad de los hogares (y madres de manera más específica). Discursivamente, esto ayudaría a desasociar a las mujeres de la maternidad y dotarles de una red que les permita navegar el sistema económico y social en su posición de ciudadanas con derechos (cuadrante inferior derecho del gráfico 3) y no de manera temporal.

5 Nótese que la asociación a ciudadanía también genera problemas de exclusión, al no considerar a las poblaciones migrantes que se encuentran en situación de pobreza y no poseen los documentos habitantes para acceder al sistema de protección social.

Gráfico 3  
De prestaciones a garantías



Fuente: Elaboración propia de la autora (2018).

Tal propuesta coincide con los pasos que se han dado para construir la política social Piso de Protección Social en Ecuador, tal como ha sido propuesto por el Organismo Internacional del Trabajo (2012), que reconoce el derecho a una vida decente, bajo el cual ninguna persona debería vivir con menos de cierto nivel de ingreso mínimo o carecer de acceso a servicios básicos. Esta campaña urge implementar un conjunto de garantías sociales básicas que incluyan acceso a servicios de salud, protección social no solo dirigida a niñas/os o adultos mayores sino también a todas las personas en edad de trabajar y que no están en la posibilidad de acumular suficientes ingresos. El rango de interpretación de este esquema es sin embargo amplio. Aunque establece como prioridad el enfocarse en poblaciones en situación de vulnerabilidad y pobreza, se puede visibilizar más allá de una red de asistencia mínima, y concebirse como un verdadero piso de ciudadanía, que provea a todos los ciudadanos de una base de ingreso suficiente para garantizar una vida digna, independientemente de su posición dentro del hogar, del mercado y de la sociedad.

## 6. Conclusiones

El programa de protección social BDH busca incentivar la formación de capital humano a la vez que provee a las familias de ingresos para mantener un nivel de consumo mínimo. Se considera en su diseño que las etapas tempranas del ciclo de vida son claves en materia de intervención, facilitando ciertos servicios de salud y educación que, junto con la transferencia, aseguren retornos futuros en tema de capital humano. De esta manera, el BDH, como otros PTMC populares en la región, obedece a una lógica de corresponsabilidad para cumplir dichos objetivos, entendiendo a los menores como sujetos de inversión y derechos (futuros) y a sus madres como encargadas de canalizar los fondos para este fin. Es por esta lógica que el programa se asocia a esquemas maternalistas (Blofield y Martínez, 2015), dada la asignación tradicional de roles dentro del hogar, manteniendo una visión esencialista de la mujer y sus capacidades, otorgándoles un apoyo limitado para reconciliar las necesidades de cuidado y participación en el mercado laboral.

En este artículo se ha discutido que, a pesar de los logros ganados en materia de desarrollo infantil y reducción de la pobreza, esta lógica no permite romper con roles tradicionales que relegan a la mujer al cuidado de otros miembros del hogar, en tanto que profundizan las brechas a lo largo del ciclo de vida de otros miembros del hogar, fracturando sus posibilidades de participar en el mercado laboral o ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía social. Al cuestionar los aspectos institucionales que dictan el posicionamiento de la mujer en el sistema de protección social, el artículo levanta una crítica de los elementos no solo referentes al programa sino prevalentes en el mercado laboral y sociedad, de manera más amplia. La asociación de femineidad con maternidad no solo ocurre en el contexto del BDH, pero está inmerso en las relaciones sociales. Dicho esto, se vislumbra la posibilidad de cambiar estas estructuras y romper con la visión tradicional de mujer como cuidadora dentro del hogar y facilitarle su inclusión beneficiosa en la economía y más importante, su goce pleno de garantías sociales. Al resaltar los limitantes del diseño actual, se invita a una nueva política de distribución guiada por la observancia de derechos y en clara ruptura con los elementos normativos que llevan a la instrumentalización de ciertos grupos poblacionales.

Con una agenda que claramente prioriza la inclusión económica y social, las tensiones entre prestaciones sociales temporales y condicionadas y ejercicio pleno de derechos y garantías sociales invitan a una reflexión crítica sobre las rutas que puede tomar la política social. Este artículo se une a voces críticas que nos recuerdan de alternativas en el diseño de los PTMC, sin intentar caer en el extremo opuesto de desmerecer su contribución en la mejora de las condiciones materiales y visibilidad de poblaciones antes excluidas de los sistemas de protección social. La crítica aquí presentada busca motivar los esfuerzos de colaboración para reimaginar el esquema existente y avanzar hacia la siguiente generación de sistemas de protección social que efectiva y plenamente garanticen y expandan derechos sociales.



## 7. Referencias bibliográficas

- Adato, M., & Hoddinott, J. (2010). *Conditional Cash Transfers in Latin America*. Ed. International Food Policy Research Institute. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ahumada, K., Monreal, T., & Tenorio, L. (2016). Representaciones sociales de género: La(s) mujer(es)/madres como un instrumento para el desarrollo en el programa gubernamental chileno Ingreso Ético Familiar. CS. *Revista de Ciencias Sociales*, 18, 159-181.
- Amsden, A. (2010). Say's Law, Poverty Persistence, and Employment Neglect. *Journal of Development and Capabilities*, 11(1), 57-66.
- Araujo, M. C., Bosch, M., & Schady, N. (2017). Can Cash Transfers Help Households Escape an Inter-Generational Poverty Trap? *The Economics of Poverty Traps*. University of Chicago Press.
- Arrow, K. J. (1950). A Difficulty in the Concept of Social Welfare. *Journal of Political Economy*, 58(4), 328-46.
- \_\_\_\_\_ (1963). *Social Choice and Individual Values*. 2.<sup>nd</sup> ed. New York: Wiley.
- Becker, G. S. (1981). *A Treatise on the Family*. Enlarged ed. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Blofield, M., & Martínez Franzoni, J. (2015). Maternalism, Co-Responsibility, and Social Equity: A Typology of Work-Family Policies. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 22(1), 38-59.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Cena, R., & Chahbenderian, F. (2015) Government approach to poverty through Conditional Cash Transfer Programs. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 123-136.
- Ferguson, J. (2015). *Give a Man a Fish: Reflections on the New Politics of Redistribution* (The Lewis Henry Morgan Lecture). Durham y London: Duke University Press.
- Folbre, N. (1986). Hearts and Spades: Paradigms of Household Economics. *World Development*, 14(2), 245-55.
- \_\_\_\_\_ (1991). The Unproductive Housewife: Her Evolution in Nineteenth-Century Economic Thought. *Signs*, 16(3), 463-84.
- \_\_\_\_\_ (2012). Should Women Care Less? Intrinsic Motivation and Gender Inequality. *British Journal of Industrial Relations*, 50(4), 497-619.
- Folbre, N., & Goodin, R. E. (2007). Revealing Altruism. *Review of Social Economy*, 62(1), 1-25.
- Folbre, N., & Heintz J. (2017). Investment, consumption, or public good? Unpaid work and intra-family transfers in the macro-economy. *EKONOMIAZ. Revista Vasca de Economía* 91, n. ° 1, 100-121.
- Fraser, N. (1994). After the family wage: Gender equity and the welfare state. *Political theory*, 22(4), 591-618.

- Gideon, J., & Molyneux, M. (2012) Limits to Progress and Change: Reflections on Latin American Social Policy. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 19(3), 293-298.
- González Rozada, M., & Llerena Pinto, F. (2011). The Effects of a Conditional Transfer Program on the Labor Market: The Human Development Bonus in Ecuador. *Department of Economics Working Papers*, April, Issue 4.
- Grugel, J., & Ruggirozzi, P. (2018). New Directions in Welfare: Rights-Based Social Policies in Post-Neoliberal Latin America. *Third World Quarterly* 39(3), 527-43.
- Kingman Garcés, E. (2002). El Imaginario de la Pobreza y las Políticas de Ajuste en Ecuador. *Proposiciones*, octubre, 32, 1-11.
- Larrea, C., & North, L. L. (1997). Adjustment Policy Impacts on Truncated Development and Democratisation. *Third World Quarterly*, December 18(5), 913-34.
- Lavinas, L. (2013). 21.<sup>st</sup> Century Welfare. *New Left Review*, 84(Nov Dec 2013), 5-40.
- León, M., Vos, R., y Brborich, W. (2001). *¿Son efectivos los programas de transferencias monetarias para combatir la pobreza? Evaluación de impacto del Bono Solidario en el Ecuador*. Quito: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.
- León, M., & Younger, S. D. (2008). Transfer payments, mothers' income and child health in Ecuador. *The Journal of Development Studies*, 43(6), 1126- 43.
- Lind, A. (2012). "Revolution with a Woman's Face"? Family Norms, Constitutional Reform, and the Politics of Redistribution in Post-Neoliberal Ecuador. *Rethinking Marxism*, 24(4), 536-555.
- Martínez, D., Borja, T., Medellín, N., & Cueva, P. (2017). *¿Cómo funciona el Bono de Desarrollo Humano?: Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Inter-American Development Bank.
- Martínez Dobronsky J. M., & Rosero Moncayo, J. A. (2007). *Impacto del Bono de Desarrollo Humano en el trabajo infantil*. Ecuador: Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador.
- Mideros Mora, A., & O'Donoghue, C. (2015). The effect of unconditional cash transfers on adult labour supply a unitary discrete choice model for the case of Ecuador. *Basic income studies: BIS: an international journal on basic income research*, 10(2), 225-255.
- Mies, M. (1982). *The Lace Makers of Narsapur: Indian Housewives Produce for the World Market*. London: Spifinex Press.
- Mincer, J. (1962). Labor force participation of married women: A study of labor supply. *Universities-National Bureau Committee for Economic Research*, ed. Aspects of Labor Economics. Princeton, NJ: Princeton University Press, 63-105.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social [MIES] (2014). *Norma Técnica de Desarrollo Infantil Integral: Servicios en Centros de Desarrollo Infantil Modalidad Institucional/ CIBV-CDI*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social.
- \_\_\_\_\_ (2018). *Bono de Desarrollo Humano: Objetivos*. Quito: Ministerio de Inclusión Económica y Social. Recuperado de <https://www.inclusion.gob.ec/objetivos-bdh/>.
- Molyneux, M. (2006). Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy & Administration* 40(4): 425-49.

- \_\_\_\_\_ (2007). Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State. *United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper*. May 2007. Issue 1.
- Molyneux, M., Jones, N., & Samuels, F. (2016). Can Cash Transfer Programmes Have 'Transformative' Effects? *The Journal of Development Studies* 52, n. ° 8: 1087-1098.
- Molyneux, M. & Thomson, M. (2011). Cash transfers, gender equity and women's empowerment in Peru, Ecuador and Bolivia. *Gender & Development*. Routledge, 19(2), 195-212.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2012). Resolución 202 de la Organización Internacional del Trabajo: Recomendación Piso de Protección Social, 2012. Ginebra, 101ma sesión ILC.
- Orloff, A. S. (2009). Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda. *Sociological Theory*, 27(3), 317-43.
- Palacio Ludeña, M. G. (2016). Institutionalizing segregation: Conditional cash transfers and employment choices (N. ° 2016/91). *WIDER Working Paper*.
- Papadopoulos, T., & Velázquez Leyer, R. (2016) Two Decades of Social Investment in Latin America: Outcomes, Shortcomings and Achievements of Conditional Cash Transfers. *Social Policy and Society*, 15(3), 435-449.
- Paxson, C., & Schady, N. (2007). Cognitive development among young children in Ecuador the roles of wealth, health, and parenting. *Journal of Human resources*, 42(1), 49-84.
- Pearson, R. (2007). Reassessing Paid Work and Women's Empowerment: Lessons from the Global Economy. In A. Whitehead, E. Harrison and A. Cornwall (eds.), *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations and Challenges*, (pp. 201-213). London: Zed Books.
- Peck, J., & Theodore, N. (2015). Paying for good behaviour: Cash transfer policies in the wild. In A. Roy & E. S. Crane (eds.), *Territories of Poverty: Rethinking North and South* (pp. 103-25). Athens and London: University of Georgia Press,
- Ponce, J., & Bedi, A. S. (2010). The impact of a cash transfer program on cognitive achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador. *Economics of Education Review*, 29(1), 116-125.
- Ponce, J., Bermeo, F. E., Molyneux, M., & Thomson, M. (2013). *Hacia una reforma del Bono de Desarrollo Humano: algunas reflexiones*. Quito: Editorial AbyaYala.
- Ray, R., & Kozameh, S. (2012). Ecuador's Economy since 2007. Washington D. C.: CEPR.
- Registro Oficial (2013). *Decreto Ejecutivo Número 6: 000197*. Quito: Registro Oficial del Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Decreto Ejecutivo Número 347 n. ° 76 (2 páginas) de 25 de abril*. Quito: Registro Oficial del Ecuador.
- Schady, N., & Paxson, C. (2007). *Does money matter? The effects of cash transfers on child health and development in rural Ecuador*. The World Bank.
- Schady, N., Araujo, M. C., Peña, X., & López-Calva, L. F. (2008). Cash Transfers, Conditions, and School Enrolment in Ecuador. *Economía*, 8(2), 43-77.

- Schady, N. & Rosero, J. (2008). Are Cash Transfers Made to Women Spent Like Other Sources of Income? *Policy Research Working Paper, Impact evaluation series n. ° 17(4282)*, 1-25.
- Schild, V. (2007). Empowering Consumer-Citizens or Governing Poor Female Subjects? The Institutionalization of Self-development in the Chilean Social Policy Field. *Journal of Consumer Culture*, 7(2), 179-203.
- United Nations International Children's Emergency Fund [Unicef] y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2016). *Evaluación sumativa de los servicios de desarrollo infantil de los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBV) y Creciendo con Nuestros Hijos (CNH)*. Reporte: 1-252. Unicef/Senplades.
- Uprichard, E. (2008). Children as 'being and becomings': Children, childhood and temporality. *Children & Society*, 22(4), 303-313.
- Wichterich, C. (2015). Contesting Green Growth, Connecting Care, Commons and Enough. In W. Harcourt & I. L. Nelson (eds.), *Practising Feminist Political Ecologies: Moving Beyond the "Green Economy"* (pp. 67-100). London: Zed Books.

# Mujeres legisladoras en Ecuador entre 1979 y 2010: características sociales y políticas

## *Women legislators in Ecuador between 1979 and 2010: social and political characteristics*

María Inés Arévalo Jaramillo

Docente en la Universidad Nacional de Loja, Ecuador

Correo electrónico: miarevalo27@gmail.com

*Recibido: 18-julio-2018. Aceptado: 8-octubre-2018.*

### Resumen

Este artículo se propone analizar la presencia de las mujeres en el Poder Legislativo de Ecuador entre los años 1979 y 2010. Se trabaja con el método cuantitativo, aplicado a una base de datos original construida por quien escribe, en la que se observan variables sociales e institucionales respecto a las mujeres que ingresan a la Asamblea Nacional de Ecuador. Los resultados revelan, por un lado, que la Asamblea Nacional ha tenido el 9% de representación de las mujeres; por el otro, que la mayoría de ellas ha ejercido la representación provincial de las circunscripciones electorales de Guayas y Pichincha. Contrario a lo que ocurre en países como España, Perú y Chile, en los que los partidos de izquierda son los que más incluyen a mujeres en cargos de elección popular, las legisladoras ecuatorianas pertenecen a partidos de derecha, principalmente al Partido Social Cristiano (PSC). Sobre las comisiones legislativas, cerca del 50% de las asambleístas se incorpora a las relacionadas con temas de educación, cultura, salud y derechos de los trabajadores.

**Palabras claves:** mujeres, política, legisladoras, carrera legislativa, Asamblea Nacional, Ecuador.

### Abstract

This article aims to analyze the presence of women in the legislature through a descriptive study. This work takes as empirical evidence the Ecuadorian case in fifteen legislative periods, from 1979 to 2010. It works with a quantitative method applied to an original database where institutional and social variables of women entering the National Assembly are observed. The results reveal that the

Ecuadorian legislature has been integrated with 9% of women assembly members, most of them exercising the provincial representation of the electoral districts of Guayas and Pichincha. Contrary to what happens in other countries, the Ecuadorian legislators belong, in their majority, to right-wing parties. About the legislative commissions, about 50% of the assembly members join the ones related to issues of education, culture, health and workers' rights.

**Keywords:** women; politics; legislators; legislative career; Asamblea Nacional; Ecuador.

## 1. Introducción

El estudio en torno a las mujeres dentro de la esfera política es uno de los campos que ha cobrado relevancia en las dos últimas décadas, dado el reconocimiento que ha recibido su representación históricamente excluida de los espacios de poder. La representación femenina en los espacios de poder es un debate que no se supera bajo los preceptos de una democracia que proclama igualdad de derechos. Hasta la fecha, la participación femenina en espacios en los que se toman decisiones políticas y se manejan recursos estatales es minoritaria (Cobo, 2004: 20). Si bien, se estima que algunas barreras se han superado por medio de la modificación de reglas institucionales que amparan la inclusión femenina, su relevancia se sigue considerando inferior a la de los políticos varones. Por tanto, el análisis de la presencia y del trabajo de las legisladoras es importante para proporcionar elementos que permitan observar si la incorporación de la mujer en la vida política se ha dado de forma plena (Rodríguez, 2005: 55).

Al analizar este tema se reconoce que la lucha de las mujeres por alcanzar una representación más efectiva en los regímenes democráticos ha modificado las reglas institucionales con las que se promueve su participación. La Ley de Cuotas ha sido una de las políticas de acción afirmativa más efectivas para promover la equidad de género (Ojeda, 2006: 49), al exigir que los partidos políticos cumplan con un porcentaje mínimo de cargos destinados a mujeres dentro de listas pluripersonales en elecciones nacionales y seccionales, del 30% según la Ley Orgánica de Elecciones (Peralta, 2005: 382). Sin embargo, existen condiciones que aún se debaten, como la representación femenina mediante una agenda de género o la inclusión necesaria, que reconoce a las mujeres como políticas pero no como actoras decisivas, siendo ellas relegadas a puestos de menor jerarquía dentro de las instituciones.

Los temas de género y política siguen siendo una agenda pendiente, pese a los avances dados desde la academia y la esfera pública. Las mujeres siguen enfrentando una lucha desigual por integrarse a espacios que por años se consideraron exclusivos para los varones. En 2007, el 83% de los parlamentarios nacionales del mundo era integrado por varones y la participación de mujeres en los más altos cargos ejecutivos resultaba ínfima (Caminotti, 2008: 13; Fernández, 2008: 58), lo que demuestra que la legislatura como espacio de poder aún sigue siendo un terreno de difícil acceso para las mujeres, quienes deben enfrentar brechas de

desigualdad dentro de los partidos políticos que se manejan a la sombra de figuras dominantes de hombres y prácticas “masculinizadas” que las obliga a asumir un espacio político con menores oportunidades y menos relevantes, ajustando su trabajo a la lógica masculina del espacio político (Mosquera, 2006: 3).

En Ecuador, el ingreso de las mujeres en el espacio legislativo ha sido notablemente lento. En el año 1984, por primera vez en la historia del país ingresa una mujer a la legislatura, sin que logre mantenerse esta tendencia en los años siguientes. En los dos períodos posteriores, la legislatura vuelve a conformarse con integrantes varones todos. Fue hasta las elecciones del año 1998, con las reformas electorales, que logra mantenerse la línea ascendente a favor de la participación de las mujeres a este espacio político, con el ingreso de dieciséis mujeres.

La paridad en la participación política, como un resultado de la democracia y el derecho a la igualdad, sigue siendo un tema pendiente en el país. Las reformas legales a favor de la inclusión femenina dentro de las listas y las instituciones públicas han logrado disminuir la discriminación social de la que han sido víctimas las mujeres para consolidar sus derechos políticos y alcanzar una presencia real en los espacios de decisión de forma descriptiva (Albaine, 2010: 110). Sin embargo, las condiciones sociales asociadas con la violencia o la discriminación siguen obstaculizando la inclusión de la mujer de forma real y efectiva a causa de variables electorales y sociales que no pueden alejarse de una visión poco inclusiva (Albaine, 2015: 14).

Atendiendo el anterior panorama, el objetivo de este estudio es ofrecer una descripción de las condiciones sociales y políticas de las mujeres que ingresan a una de las instituciones políticas de más alto impacto dentro del país, como es la Asamblea Nacional entre 1979 y 2010. Surge la inquietud de conocer cuál es el comportamiento político en relación con las mujeres desde el retorno de la democracia en el país, antes y después de la aplicación de políticas de acción afirmativa a favor de la igualdad de género. Este tema es importante, en tanto que nos permite analizar las condiciones de igualdad en las que se da la participación política de las mujeres, así como los factores sociales e institucionales que las caracterizan por medio de las siguientes variables: circunscripción electoral, período legislativo, nivel de representación (provincial o nacional), partido político, edad, adscripción y experiencia política, carrera política y comisión legislativa a las cuales pertenecen. Los resultados se han obtenido mediante una estadística descriptiva aplicada a bases de datos que recogen a las integrantes de quince períodos legislativos.

Desde lo metodológico, se construyó una base de datos tomando en cuenta todos los integrantes de la Asamblea Nacional en el período señalado, la misma que observó variables de género, pertenencia partidaria, características sociales como familia política, estado civil, nivel de educación a partir de las hojas de vida de cada uno de los legisladores disponibles en el archivo de la Asamblea Nacional o instituciones públicas. Además, se revisaron las páginas oficiales/web del Consejo Nacional Electoral (CNE), Asamblea Nacional y diarios nacionales o

locales, entre ellos Diario La Hora, El Telégrafo, El Comercio. Con la información sustraída, se determinó la carrera política a partir de los cargos ocupados por las mujeres asambleístas.

Teniendo en cuenta que los trabajos académicos que se han desarrollado en Ecuador aún son escasos, este artículo propone una revisión histórica de la participación de las mujeres en la legislatura, tomando como referencia el retorno a la democracia, en el año 1979, cuando se dan las elecciones en las que asume la presidencia Jaime Roldós Aguilera como resultado de la transición a la democracia que se daba en el país, después de la dictadura del General Rodríguez Lara y que se mantienen periódicamente estables hasta la actualidad (Freidenberg y Pachano, 2016: 9). Este trabajo ofrece una mirada global de la presencia de las mujeres en el espacio de poder político más importante del país, que por su organización unitaria mantiene el poder político concentrado en instituciones nacionales, es decir, existe una sola Asamblea Nacional, encargada de legislar para todo el territorio.

Este artículo contiene la siguiente estructura, con el fin de facilitar su lectura: la primera sección presenta una revisión de la literatura que trabaja la incorporación de la mujer en los estamentos del Estado en América Latina, especialmente en Ecuador. Esto es fundamental para así conocer cuál es la discusión actual y el debate teórico que orienta la participación política de las mujeres; el segundo acápite —que es el más extenso de todos— comprende los resultados obtenidos tanto en la descripción de las legisladoras ecuatorianas por período legislativo, circunscripción electoral, carrera política, edad, experiencia previa, familia con experiencia política y comisión legislativa. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## 2. Las mujeres en la política: debate teórico

El interés por el estudio de la presencia de las mujeres dentro de los espacios públicos ha crecido en los últimos veinte años, lo que ha permitido reconocer las diferencias que tiene la participación política por género y, a la vez, visibilizar a un sector de la población que incursionó en un espacio en el cual la participación de los hombres era dominante. Los trabajos que abordan este tema se preocupan por analizar los recursos políticos y sociales que permiten a las mujeres alcanzar los cargos de representación y las formas en la que los ejercen (Freidenberg y Caminotti, 2014: 2). Uno de los objetivos de este tipo de estudios es discutir sobre la igualdad política y civil de las mujeres a partir del análisis crítico sobre la posición que ellas han adoptado en el escenario político (Johnson, 2001: 69).

Desde la década de 1970, la presencia de las mujeres como actrices y decisoras políticas se incrementó (Barbieri y Oliveira, 1986: 2; Htun, 2000: 2). En América Latina se estima que en el último decenio la presencia de las mujeres en la legislatura creció del 8% al 15% (Massolo, 2007: 12). México es uno de los países en los cuales la participación de las mujeres se ha visto notablemente favorecida por las políticas afirmativas. Actualmente todas las legislaturas estatales están integradas por mujeres, siendo las circunscripciones más grandes las que mejor responden al



desafío de reducir la brecha de género en el espacio de la representación política (Reynoso y D'Ángelo, 2006: 6). En países como Costa Rica y Argentina se observó igual resultado: el incremento de las mujeres en el espacio legislativo en el 2010 representó el 38% de escaños, aproximadamente (Archenti, 2014: 317-320). Sin embargo, la discusión sobre la igualdad política reconoce nuevas aristas que condicionan la participación a la calidad de la misma o a los resultados que esta arroja. En países como España, Argentina, Uruguay y Ecuador, en los cuales se reconoce la creciente participación de las mujeres en la política, los nuevos estudios retoman las agendas legislativas propuestas y su correspondencia con una agenda de género (Archenti y Tula, 2012: 57).

Gran parte de la literatura que se ha interesado en conocer el tema de la participación de las mujeres en la política se ha enfocado en herramientas institucionales como la Ley de Cuotas y sus efectos en la inclusión de las legisladoras que cada vez es más representativo. Algunos trabajos empíricos han logrado determinar que si bien esta modificación de las reglas mejoró las condiciones de participación de las mujeres, no necesariamente tiene una relación causal a favor de políticas feministas (Mackay, 2008: 130; Johnson, 2014: 148). Así, se abre la discusión en torno al reconocimiento de las mujeres como actrices políticas, analizando la calidad de su participación y los resultados que ellas logran.

Otros estudios sostienen que la segregación que reciben las mujeres en los espacios políticos las lleva a ocupar cargos menos influyentes, lo que ocasiona que su participación, además de ser minoritaria, sea poco efectiva. En países como Uruguay, se ha establecido que no hay paridad de género en las comisiones legislativas, pues los varones tienen mayor influencia en ciertas comisiones, mientras que a las mujeres se les relega a otras, como por ejemplo, las comisiones de asuntos sociales (Chasquetti y Pérez, 2012: 385). Las comisiones en las que se integran a las mujeres son las relacionadas con los temas de política social, familiar, salud, educación, de vivienda, medioambiente y cultura. Mientras que en las comisiones que abordan temas sobre reformas políticas, administración pública, política exterior y defensa, la presencia de mujeres se reduce considerablemente y hay sobrerrepresentación masculina (Martínez y Garrido, 2013: 421).

Respecto a los temas de ambición política se estima que las mujeres tienen pocas aspiraciones de ingresar a la política. En varios estudios se advierte que son los hombres quienes más incluyen entre sus proyectos de vida la participación política en las esferas del Estado (Fox, 2003: 4; Astelarra, 1986: 13; Burt-Way y Mae, 1992: 15). En esta misma línea se ha debatido también la permanencia de las mujeres en los cargos de poder: las mujeres que se postulan como legisladoras abandonan con mayor frecuencia su cargo para continuar su vida laboral en espacios locales, por considerar estos como los menos competitivos y asociados al trabajo comunitario, principalmente (Martínez, 2009: 143; Arévalo 2017: 78).

Freidenberg y Caminotti (2014) observan la presencia de las mujeres en países federales, Argentina y México; las autoras sostienen que el acceso de las mujeres a cargos políticos es mucho más accesible a escala subnacional. Algunas de las

reformas legales han logrado mejorar las condiciones bajo las cuales compiten las mujeres, sin embargo, las élites políticas integradas en su mayoría por políticos varones continúan controlando los cargos de mayor poder (Freidenberg y Caminotti, 2014: 3). Este mismo fenómeno ha sido explicado por Massolo (1998), quien sostiene que la participación política de las mujeres se concentra en los espacios subnacionales, por ser los de menor competencia y estar destinados en mayor medida al trabajo social.

Otra de las condiciones que se debate es la aceptación de las mujeres dentro de los partidos políticos y su inclusión en los cargos de elección popular (Valiente, Ramiro y Morales, 2003: 181). El proceso de reclutamiento y nominación de candidaturas que realizan los partidos políticos es más favorable a los militantes varones. Se estima que, al interior de las organizaciones, las mujeres se ven obligadas a demostrar una mayor capacidad para lograr su nominación (Buvinic y Roza, 2004: 38). La selección en igualdad de condiciones es un problema que dificulta a las mujeres alcanzar posiciones de liderazgo dentro de los partidos políticos, los mismos que se han consolidado como “estructuras sexistas” resistentes a la inclusión femenina (Htun, 2002: 27).

Temas como la carrera política y la circunscripción electoral condicionan la representación política de las mujeres. Esta relación permite asegurar que a carreras políticas más largas y circunscripciones electorales más grandes es más probable que las legisladoras integren comisiones más importantes (Chasqueti y Pérez, 2012: 385). En esta misma línea, se afirma que cuando más escaños obtiene un partido o una provincia, la posibilidad de incluir mujeres aumenta (Jones, Alles y Tchintian, 2012: 334).

Por otra parte la presencia de mujeres en los espacios políticos se promueve con mayor fuerza por los partidos políticos que se declaran socialistas (Martínez y Calvo, 2010: 20; Barbieri y Oliveira, 1986: 15). Esta asociación entre mujeres y los partidos de izquierda se sostiene por temas ideológicos de igualdad y por preferencias personales (Poncela, 2006: 132).

Sin embargo, también se considera que el apoyo declarado por determinados partidos políticos de izquierda hacia la integración de las mujeres en la política no siempre se traduce en una representación sustantiva en la legislatura. De manera más general, se descubre que la incorporación de las mujeres obedece a una ampliación del concepto de democracia igualitaria y a políticas de acción afirmativa, sin que exista una condición ideológica específica que promueva la paridad. Es así, que la condición de partido político no representa una característica de la participación de mujeres en los espacios políticos, así que los partidos de izquierda tienen la misma ausencia de mujeres que los partidos de derecha (Zaremborg, 2009: 2).

En los trabajos señalados se aprecia que el estudio sobre la participación de las mujeres en la política se enfoca en una distinción histórica que ha limitado su presencia dentro de los espacios de poder político. Estas condiciones de exclusión femenina en el campo legislativo han encontrado explicación por medio de variables sociales, como la división sexual del trabajo, y otras políticas o

electorales relacionadas con el tipo de lista, circunscripción, democracia interna en las organizaciones políticas, principalmente. Este artículo prueba estas teorías mediante el estudio en Ecuador, el cual se caracteriza por ser un país unitario y centralizado, en un espacio de tiempo que permite observar la influencia de las políticas afirmativas.

### **3. Las mujeres en la legislatura ecuatoriana y resultados estadísticos de su participación**

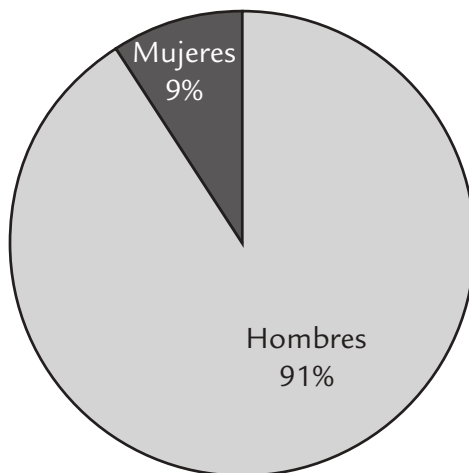
Ecuador es uno de los países de América Latina en los que la política se maneja de forma centralizada y concentrada. La legislatura es unicameral desde 1979 y se ha integrado por legisladores provinciales y nacionales en la gran parte de los períodos legislativos. La diferencia numérica, entre los escaños que ocupan los hombres con respecto a las mujeres, marcan diferencias sustantivas que se refleja en las iniciativas de ley, la conformación de comisiones y carrera legislativa en la cual los políticos varones logran mayor protagonismo. Bajo estas condiciones de desigualdad, la política en Ecuador continúa siendo un escenario en el cual la presencia de las mujeres enfrenta desigualdades numéricas y sustantivas.

En este trabajo se muestra la descripción del perfil de las mujeres legisladoras, considerando que la Asamblea Nacional es uno de los espacios de mayor decisión política a escala nacional y en el cual sus integrantes son resultado de las decisiones políticas y reglas electorales. Si bien, se trata de uno de los sectores en los que las políticas de acción afirmativa, es decir, las reformas legales que condicionan la participación política al cumplimiento de requisitos de paridad y alternancia a favor de las mujeres que han generado mayores efectos, el estudio de esta institución permite analizar el contexto histórico y social al que se enfrentan las mujeres que desarrollan actividades políticas. La Ley de Cuotas, que se aplica desde las elecciones de 1998, incrementa significativamente el número de asambleístas; sin embargo, la brecha de desigualdad es difícil de borrar.

Como se observa en el gráfico 1, las mujeres que se integraron a la Asamblea Nacional a lo largo de estos quince períodos que se abordan en este estudio representan tan solo el 9%. Es decir, a lo largo de los quince períodos legislativos desde que Ecuador retorna a la democracia, tan solo 81 mujeres fueron electas como asambleístas, frente a un total de 857 políticos varones que ocuparon un curul en esta institución.

El gráfico 1 pone en evidencia la lenta incorporación de las mujeres en el pleno ejercicio de sus derechos políticos. La posibilidad de ser elegidas como asambleístas es uno de los resultados de la discriminación que por condición de género se impone en la esfera política. Lo que ocurre en la Asamblea Nacional es reflejo de un problema social que ocurre también en otras esferas de la política, según datos presentados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2017): la presencia de mujeres en gobiernos locales y organismos de justicia en Ecuador hasta el 2010 se hallaba cerca del 10%.

Gráfico 1  
Presencia de mujeres en la legislatura ecuatoriana 1979-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos original (2017).

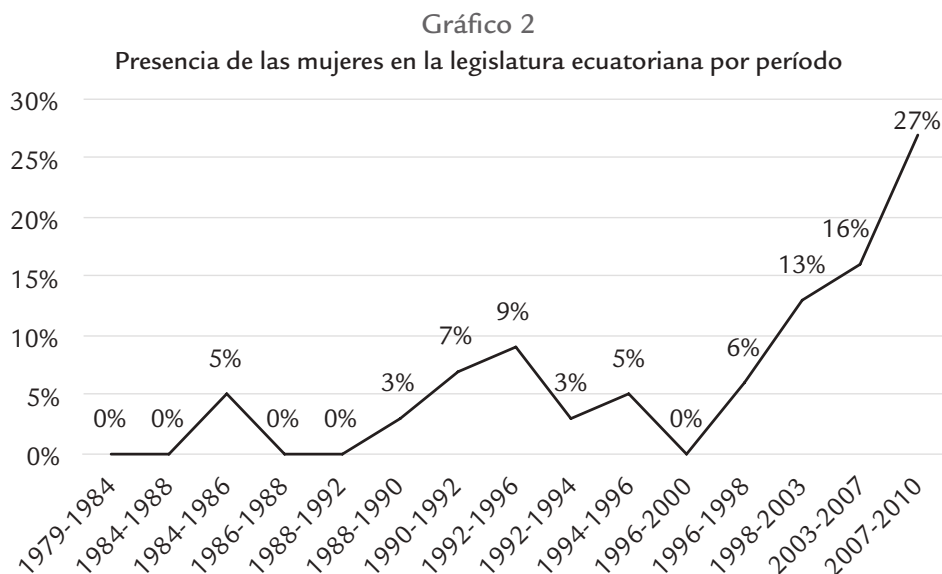
Otro resultado interesante es reconocer que sin las reformas legales que vuelven obligatoria la incorporación de mujeres en las listas de candidatos a asambleístas este problema toma mayores dimensiones. Antes de 1997, año en que se aprueban las primeras políticas afirmativas que se reconocen como La Ley de Cuotas, las mujeres habían representado tan solo el 3% del total de la legislatura.

### 3.1. Período legislativo

En el gráfico 2 se detalla la presencia de las mujeres en cada período legislativo. Como se observa, las legisladoras de forma histórica se han encontrado excluidas de integrar la legislatura. Sin embargo, desde 1998 se registra una línea de ascenso que se ubica hasta el 27%, como límite máximo.

Una de las condiciones a tomar en cuenta en estos resultados es la aprobación de la Ley de Cuotas que se da en 1997, lo que obliga a los partidos políticos a que incluyan entre sus candidatos a mujeres de forma paritaria y alterna. Esto hace más accesible los cargos de los asambleístas para las mujeres ecuatorianas. Por primera vez, en el período legislativo de 1998-2003, el 13% de los escaños le pertenecen a las mujeres. Mientras que en los dos períodos siguientes (2003-2007 y 2007-2010) este porcentaje aumentó en un 16% y un 27%, respectivamente.

La Ley de Cuotas en Ecuador hizo posible el incremento de las mujeres en la política ecuatoriana. Algunos estudios comparados ratifican esta tendencia. Para el 2008 se afirmaba que en aquellos países en los que se aprobó la Ley de Cuotas la presencia de las mujeres en los cargos de elección superaba el 30%, mientras que en aquellos en los que no se había aprobado dicha ley, el margen de participación femenina solo oscilaba entre el 11% y 14%, ya que no contaban con una norma de acción afirmativa a favor de la participación política de las mujeres (Fernández, 2008: 59).



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos original (2017).

Desde 1997, cuando se promulgó por Ley de Cuotas, las políticas públicas posteriores han permitido que se proteja el derecho de la mujer a acceder a cargos públicos. El acceso a la participación política de las mujeres ha sido una de las batallas más significativas en el momento en que en la Constitución de 1997-1998 se reconoció este derecho, lo que incluye la cuota electoral del 20% para las mujeres (Peralta, 2005: 379). En febrero del 2000 el Congreso Nacional aprueba la Ley Orgánica de Elecciones, la cual favorece la participación de las mujeres en procesos electorales. Se señala que al menos 30% de las candidaturas de cada partido político deberán ser ocupadas por mujeres, mientras que el 30% corresponderá a candidaturas suplentes (Peralta, 2005: 380).

Este tipo de reformas se incrementaron con los cambios planteados en los años posteriores a la Constitución de la República y a los cuerpos legales que controlan la participación política en el país, como es el Código de la Democracia (2009) en la actualidad, por lo que la probabilidad de que el porcentaje de mujeres en la Asamblea Nacional se haya incrementado en las elecciones 2010-2013 y 2013-2017 sea de un 40%, aproximadamente.

### 3.2. Circunscripción electoral

En la tabla 1 se detalla la presencia de las mujeres que llegaron a la Asamblea Nacional por circunscripción electoral a lo largo de todo el período analizado. Se observa que las provincias con un electorado más grande son aquellas en las que se eligieron más mujeres. Los primeros lugares los ocupan las provincias de Guayas y Pichincha, con el 28% y 37%, respectivamente, ya que son las circunscripciones electorales de mayor tamaño en Ecuador, lo que significa que eligen un mayor número de asambleístas. En las elecciones de 1979 la provincia del Guayas

tenía ocho escaños mientras que la provincia de Pichincha seis. Estas cifras han sido progresivas hasta alcanzar en el 2010 un total de dieciocho legisladores que representan a Guayas y catorce a Pichincha.

Este resultado ratifica lo que ya han observado trabajos previos, en el momento en que los escaños para una provincia aumentan las barreras de la participación femenina disminuyen (Matland 1993: 741; Matland y Taylor, 1997: 192; Norris 2004: 84; Rule, 1987: 478), lo que explicaría los casos de Guayas y Pichincha, en que el porcentaje de mujeres electas es mayor. Por otro lado, de las provincias de Bolívar, Cañar, Carchi, Santa Elena, Sucumbíos y Santo Domingo de los Tsáchilas no se registra ninguna mujer asambleísta en el período de 1979 a 2010. El caso de esta última provincia puede explicarse por la reciente provincialización en el año 2006 y escaños reducidos.

Tabla 1

Presencia de las mujeres en la legislatura ecuatoriana por circunscripción electoral

Circunscripción electoral	N.º de mujeres asambleístas electas	% de mujeres asambleístas electas	Tamaño (% padrón)
Guayas	28	37%	27,0
Pichincha	11	14%	20,5
Azuay	7	9%	4,8
El Oro	4	5%	4,5
Manabí	4	5%	10,1
Los Ríos	3	4%	5,0
Tungurahua	3	4%	4,5
Chimborazo	2	3%	3,8
Esmeraldas	2	3%	2,6
Imbabura	2	3%	3,0
Loja	2	3%	3,3
Napo	2	3%	0,9
Cotopaxi	1	1,3%	3,1
Galápagos	1	1,3%	0,1
Morona Santiago	1	1,3%	0,6
Orellana	1	1,3%	0,4
Pastaza	1	1,3%	0,4
Zamora Chinchipe	1	1,3%	0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos original; Freidenberg y Pachano (2017).

Matland (2002) sostiene que la relación entre tamaño de la circunscripción electoral y mayor participación femenina se explica por la conformación de estructuras políticas más grandes que incluye una lista de candidatos más diversa. Por otro lado, se afirma que una condición asociada a este resultado es la fragmentación partidaria que afecta elecciones en distritos grandes (Cox, 1997), lo que favorece el triunfo de algunas minorías. Esto nos permite asegurar que el ingreso de las mujeres a la legislatura ecuatoriana depende en buena medida del éxito que se tengan en las circunscripciones electorales más grandes (Alles, 2014: 71).

En varios períodos se eligieron legisladores de circunscripción nacional (1984- 1988, 1988-1992, 1992-1996). Estos, a diferencia de las circunscripciones provinciales, se eligen por votación de todo el país. Los asambleístas nacionales a su vez son los que encabezan las listas de los partidos políticos y se asume que por ocupar un espacio como legislador nacional se requiere de mayor exigencia que los provinciales. En esta clasificación surge otra de las barreras en las que la diferencia por género es marcada. De las mujeres ecuatorianas que han integrado la Asamblea Nacional, tan solo el 6% de ellas ocupó el cargo de asambleísta nacional, mientras que el 94% restante se eligió como representante provincial.

Con los resultados expuestos en el párrafo precedente se determina que han sido pocas las mujeres que han ocupado cargos de legisladores nacionales, esto significa que pocas mujeres han encabezado las listas de candidatos propuestas por los partidos políticos. Es decir que las candidaturas que se consideran de más difícil acceso son destinadas a contendientes varones, lo que puede obedecer de una selección interna del partido político.

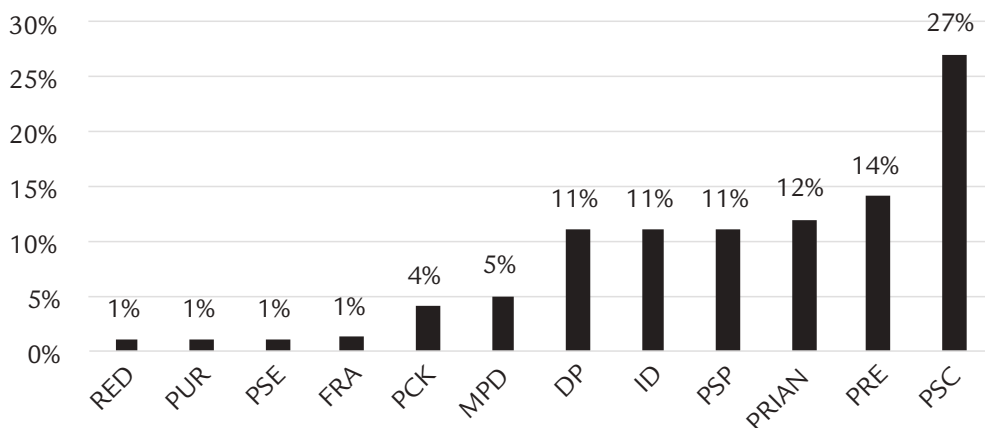
### 3.3. Partido político

A continuación se analiza la pertenencia de las legisladoras a los partidos políticos. Parte de la literatura señala que los partidos de izquierda son los que han dado mayor apertura a candidaturas femeninas, ya que, siendo coherentes con un discurso de igualdad, están dispuestos a integrar mujeres como candidatas (Caul, 1999: 82). En algunos países europeos, como España, Portugal y Francia, se estima que la consolidación de partidos políticos de izquierda, laboristas, socialdemócratas, comunistas y verdes diversificó a la élite política incluyendo mujeres entre sus representantes (Uriarte y Ruiz, 1999: 211).

Contrario a lo que afirma gran parte de la literatura clásica, en relación con los partidos de izquierda como espacios más favorables para la participación de las mujeres, los datos sobre asambleístas ecuatorianas indican que, hasta el 2010, el 53% de legisladoras representó a partidos de derecha y centro. Destaca el Partido Social Cristiano (PSC), seguido del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), este último identificado como un partido de centro (Freidenberg, 2006 : 258) y el Partido Renovación Institucional Acción Nacional (Prian). Por el contrario, los partidos que promueven ideología de izquierda, como Izquierda Democrática (ID) y Pachakutik, alcanzan un 15%.

Para algunos investigadores este comportamiento se explica por la identificación que sienten las mujeres con discursos conservadores, que defienden el rol de la mujer frente a la familia, y que son rescatados por los partidos de derecha. Se considera, además, que este tipo de partidos son las que tienen un poder de convocatoria mucho más efectivo, lo que provoca que las mujeres den preferencia a agrupaciones más sólidas y con una estructura política más grande (Mires, 1993: 6).

Gráfico 3  
Legisladoras ecuatorianas por partido político



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos original (2017).

Sobre este mismo tema, Altman (2004) observa que el acceso de las mujeres a los cargos políticos de elección se ve condicionado por el apoyo que las mujeres brindan a los mismos, lo que responde en mayor medida a una solidaridad de género antes que a una postura ideológica (Altman, 2004: 51). Esto podría ser un factor determinante en la decisión que tienen los partidos políticos de incluir en sus listas a mujeres con miras a capturar el voto femenino. Sin embargo, lo intuitivo de esta idea puede resultar interesante ya que pone en escena las estructuras políticas de derecha como el principal apoyo para la participación política femenina del país.

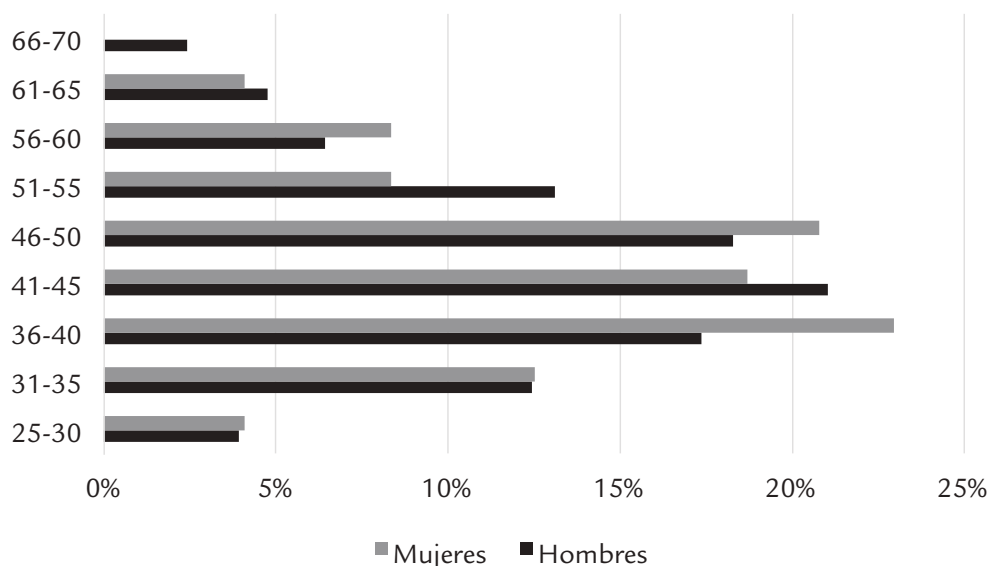
### 3.4. Edad

En el gráfico 4 se presenta la edad con la cual ingresaron a la Asamblea las legisladoras mediante un cuadro comparativo con respecto a la edad de los hombres. Como se puede observar, el comportamiento en este caso muestra pequeñas diferencias frente a la edad en la que ingresan los políticos varones. Principalmente, las mujeres forman parte de la legislatura en una edad de 35 a 40 años, mientras que los varones lo hacen en un margen de 41 a 45 años.

Al observar la edad de los legisladores y compararla por género, se observa que, con pequeñas diferencias, las mujeres ingresan más jóvenes a la legislatura. Esta condición es frecuente en la mayoría de las legisladoras no solo en América Latina sino además en Europa (Coller y Santana, 2009: 39). El cuadro también pone en evidencia que las legisladoras abandonan sus cargos de forma más temprana, a los sesenta y cinco años de edad, mientras que los legisladores permanecen hasta los setenta años.



Gráfico 4  
Edad de las legisladoras ecuatorianas



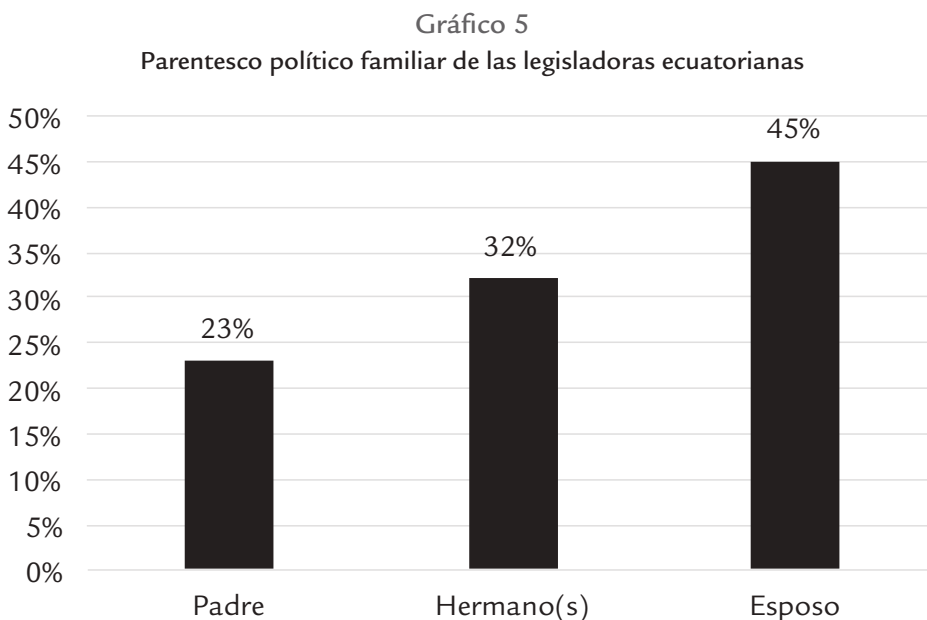
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos original (2017).

La principal hipótesis que se suma a esta condición estaría asociada con las reformas legales a favor de la inclusión e igualdad femenina que se dio de forma más tardía, favoreciendo así a las mujeres de más corta edad (Uriarte y Ruiz, 1999: 215). Si bien en Ecuador este dato no arroja marcadas diferencias entre el comportamiento de hombres y mujeres, sí permite comprender las características sociales de las mujeres que ingresan a la Asamblea Nacional.

### 3.5. Familia política

Sobre el tema de la familia política se considera el parentesco que las legisladoras han tenido con miembros de su familia (conyugal y consanguínea) que han incursionado en la política. Se parte de la idea de que la gran mayoría, el 68% de las legisladoras, no registra antecedente familiar con trayectoria política. La clasificación que se representa en el gráfico 5 corresponde al 32% de legisladoras a quienes se les registró un antecedente político familiar y se lo clasifica por padres, hermanos y esposos.

Estudios académicos sobre este tema sostienen que las mujeres candidatas a cargos políticos registran con mayor frecuencia un capital político familiar, sobresaliendo el adquirido por medio de vínculo matrimonial (Joignant, 2013: 26). En menor proporción se evidencia la relación familiar con un hermano o padre que la antecedió en la práctica política; se trata de un capital electoral y político heredado por un predecesor de sexo masculino. Contar con un antecedente político familiar, en muchos casos, es percibido como una condición positiva que asegura el éxito en la candidatura.



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos original (2017).

Estudios académicos sobre este tema sostienen que las mujeres candidatas a cargos políticos registran con mayor frecuencia un capital político familiar, sobresaliendo el adquirido por medio de vínculo matrimonial (Joignant, 2013: 26). En menor proporción se evidencia la relación familiar con un hermano o padre que la antecedió en la práctica política; se trata de un capital electoral y político heredado por un predecesor de sexo masculino. Contar con un antecedente político familiar, en muchos casos, es percibido como una condición positiva que asegura el éxito en la candidatura.

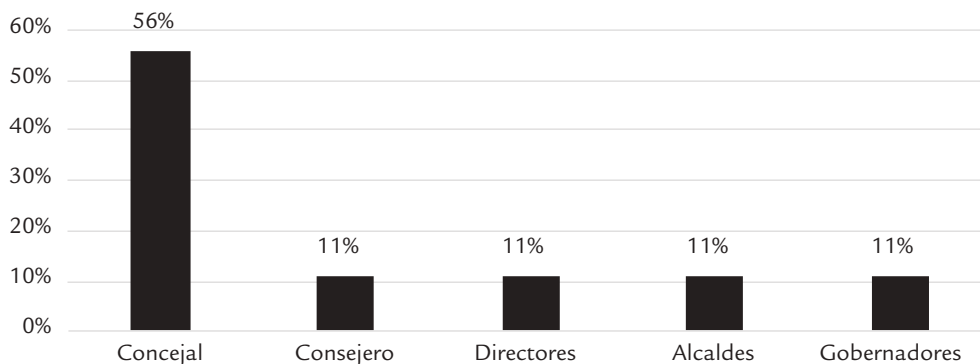
Si bien el legado familiar no se trata de una condición predominante en las actuales democracias latinoamericanas, se reconoce que el parentesco político familiar confiere beneficios para el candidato, otorgándole vínculos electorales heredados del integrante familiar que le ha precedido en la política (Joignant, 2013: 33). Por otra parte, se afirma que los vínculos familiares aumentan las posibilidades para la candidatura de un político, ya que se establecen nexos al interior de los partidos políticos que hacen que el ingreso a la vida política sea más fácil entre aquellos que pertenecen a familias reconocidas en este campo (Camp, 1986: 353). El análisis de los factores políticos familiares, si bien no es predominante actualmente, permite analizar los factores sociales que promueven la candidatura de determinadas personas.

### 3.6. Experiencia política previa

Del total de las mujeres que ingresaron a la legislatura ecuatoriana, el 31% de ellas tenía experiencia previa en el campo de la política, entendiéndola como experiencia previa en el ejercicio de cargos de elección popular y de designación del

Ejecutivo para ocupar instituciones de poder político. Como se aprecia en el gráfico 6, gran parte de ellas se destacó a nivel subnacional mediante cargos legislativos, tales como las concejalías.

Gráfico 6  
Experiencia previa de las legisladoras ecuatorianas



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos original (2017).

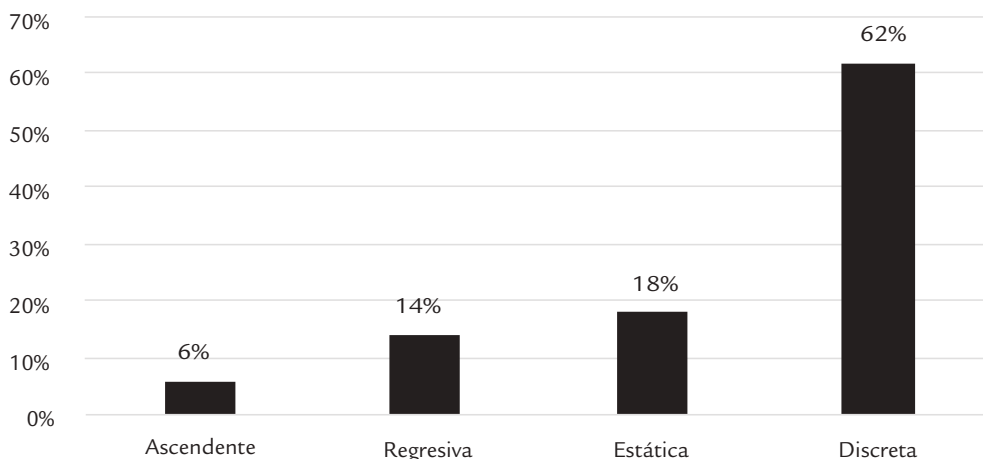
Dentro de los estudios sobre reclutamiento político, son los espacios locales los que más destacan, ya que gran parte de los legisladores provienen de cargos de representación local (Verner, 1974: 599; Lodola, 2009: 250). En el caso de Ecuador, las concejalías representan a los cargos que dan la posibilidad de fiscalizar y legislar a los gobiernos cantonales y que se transforman en escenarios para ganar reconocimiento y respaldo electoral. Archenti y Albaine (2012) afirman que los espacios locales tienen algunas condiciones que son más favorables para las mujeres, circunstancias que facilitan el acceso en los espacios legislativos, lo que aumenta en la esfera subnacional la condición utilizada como un peldaño para ascender políticamente a espacios legislativos nacionales, principalmente, ya que los Ejecutivos son en su mayoría ocupados por políticos varones (Archenti y Albaine, 2012: 229). Los cargos legislativos a escala local se destacan por ser más accesibles y encargarse de realizar un trabajo social que facilita la incursión pública de las mujeres que desean iniciar su carrera política.

### 3.7. Carrera política

Para analizar la carrera política se tomó en cuenta la trayectoria de las mujeres assembleístas, aplicando la tipología clásica de Schlesinger (1966: 15), que contempla la carrera ascendente, estática y discreta. Se define como ascendente aquella carrera en la que los legisladores abandonan su cargo para ocupar otros de mayor importancia; estática en el momento en que el político se reelige en su cargo; y, discreta cuando luego de un período abandona la carrera política. Se agregó en esta clasificación la trayectoria de aquellas mujeres que luego de su período como legisladoras ocuparon cargos locales a alguna carrera conocida

como “regresiva” (Samuels, 2003: 5). Para esta clasificación se observó la trayectoria de cada una de las asambleístas en los diez años siguientes en los que salió de la legislatura.

Gráfico 7  
Carrera política de las legisladoras. Ecuador 1979-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos original (2017).

Como se observa, más del 50% de las mujeres ha desarrollado una carrera de tipo discreta, eso quiere decir que luego de haber ocupado su cargo de asambleístas por un período no siguió con el desarrollo de su carrera política. Tan solo el 38% de las mujeres continuó con una carrera política luego de haber dejado la Asamblea; el 18% optó por la reelección en la Asamblea; el 14% prefirió cargos subnacionales y tan solo el 6% logró ocupar cargos en otras esferas de poder a escala nacional, como ministerios.

En América Latina la carrera legislativa ha sido considerada deficiente, siendo la causa de esto el poco interés de los políticos por permanecer en este espacio de poder (Botero, 2011: 169). En Ecuador esta tendencia ha sido notable, ya que la legislatura desde 1979 hasta 2010 se ha integrado por el 50% de políticos con carrera discreta, esto quiere decir que no manifestaron ambición de permanecer en espacios de poder político (Basabe, 2018: 1)). En lo que concierne a las mujeres, este fenómeno es aún más notorio ya que menos de la mitad de las legisladoras optaron por mantener cargos en la esfera política.

Las barreras para la permanencia de las mujeres dentro del campo político van desde el ámbito profesional hasta el personal. Se considera que una de ellas es la dificultad en conciliar el desarrollo familiar con el profesional (Bernal, 2006: 6), existe una marcada tendencia a preferir el rol de madres sobre la continuidad política (Uriarte y Ruiz, 1999: 227). Otro límite para la participación femenina tiene que ver con la participación de la mujer en los partidos políticos, la cual desde sus inicios ha sido escasa (Mires, 1993: 6) y además se ha determina que en

varias agrupaciones se da preferencia a los militantes varones para asumir cargos de elección popular (Coller y Santana, 2009: 36).

### 3.8. Comisiones legislativas

A continuación se detalla la pertenencia de las legisladoras a las comisiones legislativas. Los estudios sobre este tema manifiestan una fuerte inclinación en la designación de las mujeres asambleístas en las comisiones que abordan temas sociales como educación, cultura y salud. Las comisiones consideradas fuertes, como son las económicas y de defensa o relaciones internacionales, son conocidas por tener una sobrerrepresentación masculina. Por ende, hay un sistema de marginación interna que recorre a América Latina (Marx, Borner y Caminotti, 2007: 53; Martínez y Garrido, 2013: 421). En el gráfico 8 se detalla las comisiones legislativas a las que han pertenecido las legisladoras ecuatorianas.



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos original (2017).

En el caso ecuatoriano, las mujeres legisladoras integran principalmente las comisiones sobre temas sociales como cultura, educación y salud. Áreas de justicia, economía y administración pública son, por el contrario, las de menos participación. Lo que para algunos autores es parte de una exclusión interna, para Chasqueti y Pérez (2012: 384) es resultado de las condiciones de profesionalización política. Las comisiones de mayor impacto o importancia, que son las de economía, defensa y justicia, acogen a políticos de mayor trayectoria, no siendo la variable género una condición explicativa.

Con base en lo expuesto, se demuestra que las mujeres en la legislatura tienen una presencia no solo minoritaria, sino que, además, se caracterizan por ocupar espacios no estratégicos. Si bien esto puede darse por un criterio de discriminación —lo cual no ha sido explicado aun de forma directa por ningún estudio— también puede darse por el tema de la profesionalización de la mujer, lo que genera la lenta incorporación en algunos campos de la política.

#### 4. Conclusiones

Este artículo abordó el rol que han desempeñado las mujeres ecuatorianas dentro de la Asamblea Nacional. Los resultados obtenidos revelan que durante el período comprendido entre 1979 y 2010, la presencia de las mujeres fue residual, pues alcanzó el 9% del total de la legislatura. Sin embargo, a partir de las elecciones de 1998 la presencia de las legisladoras se incrementó notablemente debido a la aprobación de la Ley de Cuotas que buscaba que las mujeres tuvieran mayor participación en los distintos órganos del Estado. Esto repercutió favorablemente, ocasionando un aumento de las representaciones de las mujeres en la Asamblea con un 13%. Este porcentaje fue aumentando en los períodos siguientes.

La aprobación de la Ley de Cuotas ha sido una de las reformas más importantes para asegurar la participación de las mujeres en el escenario político. Los países que cuentan con este tipo de normas tienen una mayor representación femenina, como es el caso de Ecuador (Jones, Alles y Tchintian, 2012: 354). A partir de la década de 1990, en América Latina estas reformas provocaron un incremento en la actividad política para las mujeres (Reynoso y Ángelo, 2006: 3). Sin embargo, es necesario proponer un análisis detallado sobre este tema hasta conocer lo que sucede al interior de los partidos políticos y de la Asamblea Nacional en el desempeño diario de las mujeres que deciden hacer política. María Inés Tula (2015) advierte que en algunos países el cumplimiento de esta norma no solo se ha transformado en una obligación, ya que, además, se ha convertido en un techo que se cumple para evitar sanciones.

Sobre la circunscripción electoral en Ecuador, las provincias de Guayas y Pichincha son las que reportan un mayor número de representantes mujeres en la Asamblea Nacional. Esto contrasta con algunas provincias, de manera especial, en las que no se integró ninguna representante mujer. La clasificación por nivel de representación determinó también que las mujeres en su mayoría son electas como legisladoras provinciales, esto quiere decir que requerían en voto favorable de su provincia. Tan sólo el 6% de ellas accedió a la legislatura como representante nacional, lo que significa que ganaban con el voto favorable de todo el país. Por ello, encabezaron las listas de sus partidos políticos.

En el tema de partido político, los resultados obtenidos son llamativos ya que contradicen la hipótesis de que hay mayor apertura para las mujeres en los partidos de izquierda. Para el caso ecuatoriano esto no opera, ya que el 53% de las legisladoras pertenecen al Partido Social Cristiano (PSC), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Prián), identificados con una ideología conservadora de derecha. Sobre el tipo de carrera, se concluye que la gran mayoría de las legisladoras (62%) desarrollaron una carrera de tipo discreta, esto significa que ocuparon su curul por un período y luego de eso no accedieron a otro cargo político (Schlesinger, 1966: 23). Sin embargo, entre las que sí eligieron darle continuidad a su carrera política lo siguieron haciendo por medio de la legislatura y los gobiernos locales. El 18% de las mujeres asambleístas se reeligió más de una vez.

Se considera además que las mujeres ingresan a la legislatura en una edad más temprana que los hombres, la mayoría de ellas entre los 35 y 40 años de edad. Sobre su vinculación previa con la política se analizaron dos variables: el parentesco familiar y la experiencia previa. Estas condiciones permiten analizar el conocimiento previo que tenían sobre la política al momento de ingresar en la legislatura. Sobre el parentesco familiar se concluye que el 32% de las legisladoras ecuatorianas pertenece a una familia con trayectoria política, siendo la mayoría de ellas esposas de representantes políticos. Se destaca, además, que más de la mitad de las legisladoras ecuatorianas (56%) tenía experiencia política previa por medio del espacio legislativo subnacional, principalmente, en las legislaturas cantonales o concejales.

Adicional a la participación minoritaria de las mujeres dentro de la Asamblea Nacional, su relevancia se ve afectada por el espacio que ocupan en las comisiones legislativas. Dentro de estas se destaca que el 50% de las legisladoras ha integrado a las relacionadas con temas de educación, cultura y salud. De otro lado, las comisiones calificadas como importantes, que son aquellas que tratan temas de economía, justicia o defensa, se integran con un 4% de legisladoras. Finalmente, la inclusión y la participación política de las mujeres hacen parte de una agenda de interés, al igual que los temas relacionados con el rol que juega el partido político y la familia en ellas. Las próximas investigaciones deben dar cuenta del rol de las mujeres en las agendas legislativas y dentro de las propuestas de ley. Así como las alianzas políticas que ellos sostienen con sus pares políticos para lograr más efectividad en su participación.

#### 4. Referencias bibliográficas

- Alles, S. (2014). Ideología partidaria, competencia electoral y elección de legisladores en cinco democracias latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, 1980-2013. *América Latina Hoy*, 66: 69-94.
- Albaine, L. (2010). Paridad de género y ciudadanía política de las mujeres. El caso de Bolivia y Ecuador (2009). *Argumentos*, 12: 109-131.
- \_\_\_\_\_. (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género: violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Íconos*, 19 (2): 145-162.
- Altman, D. (2004). Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas. *Revista de Ciencia Política*, xxiv (2): 49-66.
- Archenti, N. (2014). El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. *Revista Derecho Electoral*, 17: 304-332.
- Archenti, N., y Albaine, L. (2012). Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina, 2007-2011. *Revista SAAP*, 6 (2): 227-247.
- Archenti, N., y Tula, M. (2012). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- Arévalo, M. (2017). *Ambición o estrategia: estudio de carreras políticas regresivas en Ecuador (1979-2019)*. Quito: Instituto de la Democracia.
- Astelarra, J. (1986). *Las mujeres podemos: otra visión política*. Barcelona: Icaria Editorial.

- Barbieri, T., y Oliveira, O. (1986). Nuevos sujetos sociales: la presencia política de las mujeres en América Latina. *Nueva Antropología*, viii (30): 5-29.
- Basabe-Serrano, S. (2018). Carreras legislativas discretas en contextos de débil institucionalización partidista: propuesta teórica y evidencia empírica aplicada a la legislatura de Ecuador, 1979-2007. *Revista de Ciencia Política*, 38 (1): 1-23.
- Bernal, A. (2006). *Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en las elecciones para el Congreso 2006- 2010*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia- Fescol.
- Botero, F. (2011). Carreras políticas en América Latina: discusión teórica y ajuste de supuesto. *Postdata*, 16 (2): 167-187.
- Burt-Way, B., y Mae, R. (1992). Gender and Sustaining Political Ambition: A study of Arizona Elected Officials. *The Western Political Quarterly*, 45(1): 11-25.
- Buvinic, M., y Roza, V. (2004). *La mujer, la política y el futuro democrático en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caminotti, M. (2008). Derribar los muros indebidos: reflexiones en torno a las leyes de cupo femenino en Argentina. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 25: 13-33.
- Camp, R. (1986). Relaciones familiares en la política mexicana. *Foro Internacional*, 103 (28-3): 349-372.
- Caul, M. (1999). Women's Representation in Parliament. The Role of Political Parties. *Party Politics*, 5 (1): 79-98.
- Chasquetti D., y Pérez, V. (2012). ¿Mujeres en los márgenes?: Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento Uruguayo. *Revista de Ciencia Política*. 32 (2): 383- 409.
- Cobo, R. (2004). Sexo, Democracia y Poder Político. *Feminismo/s*, 3: 17-29.
- Coller, X., y Santana, A. (2009). La homogeneidad social de la élite política. Los parlamentarios de los PANE (1980- 2005). *Papers*, 92: 29-50.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2018). *Observatorio de Igualdad de Género*. Perfiles nacionales, Ecuador. Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/paises/12/profile>.
- Cox, G. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press.
- Fernández, A. (2008). Las mujeres en la política latinoamericana. Nuevos liderazgos, viejos obstáculos. *Nueva Sociedad*, 218: 57-181.
- Fox, R. (2003). *Gender, Political Ambition and the Decision Not to Run for Office*. Union College.
- Freidenberg, F. (2006). Izquierda vs. Derecha. Polarización Ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano. *Política y Gobierno*, XIII (2): 237-278.
- Freidenberg, F., y Caminotti, M. (2014). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México. Ponencia presentada en el XXXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago.
- Freidenberg, F., y Pachano, S. (2016). *El Sistema político ecuatoriano*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.



- Htun, M. (2000). *El liderazgo de las mujeres en América Latina: Retos y Tendencias*. New School University.
- \_\_\_\_\_. (2002). Mujeres y poder político en Latinoamérica. *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*. Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance. Recuperado de [www.idea.int/publications](http://www.idea.int/publications).
- Johnson, N. (2001). ¿Democracia a medias? La representación de la mujer en cargos políticos electivos en Uruguay, 1984-1994. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12: 69-96.
- \_\_\_\_\_. (2014). La Bancada femenina en Uruguay: Un “actor crítico” para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento. *América Latina Hoy*, 66: 145-165.
- Joignant, A. (2013). El capital político familiar: ventajas de parentela y concentraciones de mercado en las elecciones generales chilenas de 2013. *Política*, 52 (2): 13-47.
- Jones, M., Alles, S., & Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32(2): 331- 357.
- Ley Orgánica de Elecciones. Registro Oficial n.º 578 del 27/4/2009.
- \_\_\_\_\_. Registro Oficial n.º 117 del 11/7/2000.
- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49 (194): 247-286.
- Mackay, F. (2008). “Thick” conceptions of substantive representation: Women, gender, and political institutions. *Representation*, 44 (2): 125-140.
- Martínez, M. (2009). La ambición política en situaciones adversas: Contextos institucionales y personales. *Revista de Estudios Políticos*, 146: 113-148.
- Martínez, A., y Calvo, K. (2010). *Un análisis del efecto de la Ley de igualdad en la representación electoral, parlamentaria y el comportamiento electoral de las mujeres en las elecciones generales de 2008*. Working Paper. Estudios de Progreso (48/2010). Fundación Alternativas, Madrid.
- Martínez, M., y Garrido, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 75 (3): 407- 438.
- Massolo, A. (1998). Pluralidad política y pluralidad de género a favor de ayuntamientos democráticos. En D. Barrera Bassols y A. Massolo (coords.), *Mujeres que gobiernan municipios. Experiencias, aportes y retos*. Ciudad de México: Colegio de México.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (Instraw).
- Matland, R. (1993). Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway. *The Journal of Politics*, 55 (3): 737-755.
- \_\_\_\_\_. (2002). Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El Proceso de Selección de Candidatos Legislativos y los Sistemas Electorales. En M. Montalvo y J. Ballington (eds.). *Mujeres en el Parlamento - Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA.
- Matland, R., y Taylor, M. (1997). Electoral System Effects on Women’s Representation. Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica. *Comparative Political Studies*, 30 (2): 186-210.

- Marx, J., Borner, J., y Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Madrid: Siglo XXI Ediciones.
- Mires, L. (1993). Las mujeres y su articulación con el sistema político. *Proposiciones*, 22: 80-111.
- Mosquera, V. (2006). Mujeres congresistas. Estereotipos sexistas e identidades estratégicas. Ecuador 2003-2005. Serie Tesis. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Editorial Abya Yala.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge University Press.
- Ojeda, R. (2006). Las cuotas de género para el empoderamiento de las mujeres. *El Cotidiano*, 21 (138): 39-50.
- Peralta, A. (2005). La Ley de Cuotas y participación política de las mujeres en el Ecuador. *Revista IIDH*, 42: 377-405.
- Poncela, A. (2006). Mujeres y política en América Latina: dificultades y aceptación social. *Argumentos*, 51: 117-143.
- Reynoso, A., y D'Ángelo, N. (2006). Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México. *Política y Gobierno*, xiii (2): 279-313.
- Rodríguez, T. (2005). Porque no es lo mismo decir gallo que gallina. Discurso político y representaciones de género en la nueva democracia mexicana. *Andamios*, 2 (3): 51-75.
- Rule, W. (1987). Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies. *Political Research Quarterly*, 40 (3): 477- 498.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schlesinger, J. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally and Company.
- Tula, M. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. *Opera*, 16: 9-33.
- Uriarte, E., y Ruiz, C. (1999). Mujeres y hombres en las élites políticas españolas: ¿Diferencias o similitudes? *Reis*, 88 (99): 207-232.
- Valiente, C., Ramiro, L., y Morales, L. (2003). Mujeres en el parlamento: un análisis de las desigualdades de género en el congreso de los diputados. *Revista de Estudios Políticos*, 121: 179-208.
- Verner, J. (1974). El reclutamiento legislativo y el golpe de 1964: Las carreras en cargos públicos de los legisladores en Brasil. *Revista Mexicana de Sociología*, 36 (3): 595-627.
- Zaremborg, G. (2009). ¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. En K. Ansolabehere Sesti y D. Cerva Cerna (edit.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electoral de las mujeres en México*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

# Género y territorio: condiciones de reproducción de la vida, política pública y participación de las mujeres indígenas, campesinas y agricultoras en Ecuador<sup>1</sup>

*Gender and territory: conditions for the reproduction of life, politics public and participation of indigenous peasant women and women farmers in Ecuador*

Alba Margarita Aguinaga Barragán

Docente e investigadora de la Universidad Regional Amazónica Ikiam, Ecuador

Correo electrónico: alba.aguinaga@ikiam.edu.ec

Diana Astudillo Bravo

Docente e investigadora de la Universidad Regional Amazónica Ikiam, Ecuador

Correo electrónico: diana.astudillo@ikiam.edu.ec

Noemí López Pazmiño

Docente e investigadora de la Universidad Regional Amazónica Ikiam, Ecuador

Correo electrónico: noemi.lopez@ikiam.edu.ec

*Recibido: 22-julio-2018. Aceptado: 16-septiembre-2018.*

## Resumen

El presente artículo contempla una mirada panorámica de la situación de las mujeres indígenas y campesinas ecuatorianas en relación con sus condiciones de vida, del impacto general de la política pública, la inclusión en las normativas nacionales e internacionales y las dinámicas de la participación territorial. Las mujeres rurales ecuatorianas diversas han tenido un papel protagónico entre los años 2011 y 2015, en el contexto del Gobierno del economista Rafael Correa, por su papel

<sup>1</sup> Una parte del presente artículo emerge del cuarto capítulo de la tesis de maestría “Estrategias de reproducción de la vida y participación en la política pública de las mujeres indígenas y campesinas del Ecuador”, realizado por Alba Aguinaga en la Universidad Central del Ecuador, en el año 2016. El mismo ha sido extendido y adaptado con los aportes de Diana Astudillo y Noemí López, desde la visión de género, la participación en el territorio de las mujeres indígenas y campesinas, agricultoras del Ecuador

político y social en el debate político de sus derechos, del territorio y la defensa de los recursos naturales. Durante esos años, las mujeres rurales viven, al mismo tiempo, un impacto favorable de las políticas públicas para la reproducción social de la vida, pero se mantienen índices de precariedad que evidencian la exclusión social y económica, por tanto, la dificultad de alcanzar los niveles óptimos de equidad frente al Estado y a la sociedad.

**Palabras claves:** mujeres rurales, reproducción de la vida, política pública, género, derechos, participación, territorio, Ecuador.

### Abstract

This article provides a panoramic view of the situation of Ecuadorian indigenous and peasant women regarding their living conditions, the general impact of public policy, inclusion in national and international regulations and the dynamics of territorial participation. The diverse ecuadorian rural women have had a leading role between 2011 and 2015, in the context of the government of the Economist Rafael Correa, for their political and social role in the political debate of their rights, territory and defense of resources natural. During those years rural women live at the same time, a favorable impact of public policies for the social reproduction of life and precariousness indicators that show the social and economic exclusion and therefore the difficulty of reaching the levels optimal equity compared to the State and society.

**Keywords:** rural women; reproduction of life; public politics; gender; rights; participation; territory; Ecuador.

### 1. Introducción

El objetivo del siguiente artículo es evidenciar la doble dinámica que atraviesan las mujeres indígenas, campesinas y agricultoras del Ecuador: por un lado, el proceso de reproducción de la vida bajo condiciones precarias atravesadas por la desigualdad; y, por el otro lado, su participación y vinculación en el territorio rural. En ese sentido, interesa investigar ¿cómo se autodefinen las mujeres rurales de Ecuador? Y, si ¿las mujeres rurales del Ecuador lograron inclusión en las políticas públicas y mejorar sus condiciones de vida y de participación política? Este artículo, que parte de los estudios de la ruralidad, institucionalidad y la teoría de género, reflexiona las categorías de reproducción de la vida, política pública, género, participación y territorialidad, a partir de los aportes de los autores como Nancy Fraser (2013), Susan Paulson (2010), Luciano Martínez (2014, 2015) y otros que analizan estos distintos aspectos.

En términos metodológicos se aplican la investigación cualitativa y cuantitativa de carácter bibliográfico, acompañada de entrevistas a varias lideresas del Encuentro Político de las mujeres rurales diversas unidas por el Buen Vivir y la Soberanía Alimentaria (2011), promovido por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (Copisa, 2011: 21-23), en el contexto de la

elaboración y presentación de propuesta para la discusión de la Ley de Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura, la Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales y la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua en la Asamblea Nacional.

El presente artículo contiene una narrativa de la relación de las mujeres rurales con respecto a la autoidentificación, la reproducción y las dinámicas de vida; sus condiciones de supervivencia; el debate y la relación con las políticas públicas; y por último, la relación con el territorio y el “hilar la vida”, en el período comprendido del año 2011 a 2015. Estos contenidos pretenden ubicar que existe un peso ineludible entre las dinámicas de la reproducción social de la vida que han implicado que las mujeres sean las más pobres y excluidas por ser indígenas, rurales, pobres y mujeres, y, a la vez, las que más impulsan los procesos de resistencia social y defensa de la identidad y la participación territorial. En tanto, las instituciones también participan en esta doble dinámica desde la políticas inclusivas de mínimo impacto, con la reproducción de formas de discriminación social.

En el año 2011 se realizó el Encuentro político de las mujeres rurales diversas unidas por el Buen Vivir y la Soberanía Alimentaria (EPMRDBVS), que tuvo como objetivo construir sus aportes para la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria (Copisa) que presentaría las leyes: la discusión de la Ley de Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura, la Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales y la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua a la Asamblea Nacional. Participaron alrededor de 500 mujeres de todas las provincias del país. En este encuentro, el equipo de investigación para la tesis de maestría “Estrategias de reproducción de la vida y participación en la política pública de las mujeres indígenas y campesinas del Ecuador” dialogó con las mujeres rurales sobre varios aspectos relacionados con su forma de reproducción de la vida, las múltiples cargas de trabajo, el empobrecimiento, la discriminación, el débil acceso a la política pública y la participación. Posteriormente, el equipo de investigación de la Universidad Regional Amazónica Ikiam incluye en el presente artículo el análisis territorial desde su experiencia de trabajo en la Amazonía ecuatoriana. Para analizar las condiciones de reproducción de la vida de las mujeres rurales se entrevistó a 13 mujeres pertenecientes a las provincias de Quito, Azuay, Pichincha, Guayas y Loja, de quienes conservaremos su anonimato.

## **2. La reproducción de la vida, autoidentificación y la doble dinámica de las mujeres rurales**

Para empezar, las mujeres rurales se autodefinieron como mujeres campesinas e indígenas, mujeres rurales, mujeres del campo, mujeres rurales diversas, pescadoras, manglareras y recolectoras de concha, cuidadoras de la familia y de la Pachamama, agricultoras, defensoras de la selva, de la soberanía alimentaria y defensoras de la vida (EPMRDBVS, 2011). Mayoritariamente, se autoreconocen

como mujeres campesinas e indígenas, pequeñas y medianas productoras, agricultoras. No reducen la manera de nombrarse a la producción agrícola, que es su fuente de alimento, recursos y fuerza de trabajo para el mercado y para la economía campesina local, sino que también se miran dentro y fuera del espacio familiar, en relación con la comunidad, la naturaleza, etc. Su autodenominación vincula la producción con las múltiples formas de trabajo remunerado y no remunerado, con la condición étnica, orientada al sustento de la economía familiar, reconociendo que tienen un impacto local y nacional (EPMRDBVS, 2011).

Las mujeres rurales somos todas las que cualquiera sea nuestra cultura, etnia, color de piel, lengua u otra condición, desarrollamos actividades productivas en espacios rurales, sean estas remuneradas o no remuneradas, estén dirigidas a la conformación del ingreso familiar o al cuidado de la familia, que tienen un impacto en la economía familiar, local y nacional (Entrevista a mujer rural durante la EPMRDBVS, 2011).

Estos aspectos indicarían que podría existir una doble dinámica en la vida de las mujeres rurales, por un lado, la imposición de una forma de reproducción de la vida que incluye procesos de dominación, y, por otro lado, un proceso de lucha por el reconocimiento de su participación y las estrategias concretas en el ámbito público y privado en defensa de la vida.

Las mujeres rurales somos pequeñas y medianas productoras, no solo agrícolas, sino pescadoras comunitarias y manglareras; las mujeres rurales pobres somos diversas: indígenas, afroecuatorianas, mestizas; las mujeres rurales violentadas por los esposos; trabajadoras en mayor medida que los hombres, en la casa, en el campo y realizando otras actividades económicas-financieras; las mujeres rurales cuidadoras del medioambiente; mujeres sabías y conocedoras; las mujeres que no quieren el extractivismo ni la explotación minera. Las mujeres rurales diversas que se vinculan por el Buen Vivir-*Sumak Kawsay* (Entrevista a mujer rural durante el EPMRDBVS, 2011).

Como señala Gutiérrez (2011), para Bourdieu la reproducción de la vida puede ser analizada como el conjunto de estrategias por las cuales los individuos o familias tienden, consciente o inconscientemente, a ubicarse dentro de una estructura social, sean o no parte de una clase social, su lucha constante mejora o cambia de posición, se transforma, o la van modificando con su acción política. La reproducción de la vida desde las prácticas concretas de las mujeres rurales muestran sujetos sociales que generan, al mismo tiempo, prácticas de sostenibilidad de la vida y prácticas estructurales que condicionan su propia existencia étnica y social.

La lógica capitalista y patriarcal, la división occidental del trabajo y la vida, en el cual los hombres se ubican en la producción y las mujeres en la reproducción siguen presente en la ruralidad del Ecuador, matizada en construcciones desde las diferentes formas de ejercer la participación y la vida. Si se observa, la reproducción dominante de la vida en el marco del análisis de las dinámicas territoriales de Paulson y Equipo Lund (2011) y se conceptualiza el enfoque de género, este sería:

Un sistema socio-cultural que norma, estructura y da significado y poder a los roles y relaciones de hombres y mujeres en cada territorio. Influye en la construcción de actores y coaliciones sociales; en la composición y el funcionamiento de las instituciones; y en el desarrollo, distribución y uso de activos tangibles e intangibles en el territorio (Paulson y Equipo Lund, 2011: 5).

Para Paulson (2010), el enfoque de género y el territorio permanecen juntos como fenómenos históricos y geográficos, fenómenos en constante movimiento en el tiempo y en los espacios que van cambiando y crean diversidades humanas y ambientales que son esenciales para la sostenibilidad y la regeneración de nuevas formas de vida. En ese contexto social, la mujer rural no cae en la tentación del mundo mercantil y, en tal sentido, es más sólida “la fuerza de inercia” que la “fuerza de atracción” (citado en Martínez, 2005: 89). En ese marco se construye una feminidad contradictoria; las mujeres rurales viven en la tensión constante entre la reproducción dominante y el deseo de sostener la vida.

## **2.1. Aspectos generales: condiciones de vida de las mujeres rurales ecuatorianas, 2011-2015**

Martínez (2005) analiza cómo en la sociedad rural en crisis se evidencia que en los sectores campesinos hay problemas con la propiedad, con la articulación de lo rural y lo urbano, el éxodo de los jóvenes (especialmente las mujeres), la desvalorización del campo y la imposición de las leyes del mercado sobre las pequeñas economías. Aunque no solo en los Andes, esta lógica se contraponen a la fuerte presencia femenina que aun sostiene las formas de reproducción social.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (INEC, 2010; Enemdu, 2014) “2,9 millones de mujeres ecuatorianas residen en el área rural, siendo el 36,0% del total de la población femenina y al 18,2% de la población general del Ecuador” (Logroño, Borja y Estrella, 2018: 34). El 65,7% se identifica como mestiza, 15,3% como indígena, 11% como montubia, 4,8% como afrodescendiente, negra o mulata y 3% como blanca (INEC, 2010). En la agricultura familiar campesina, “el 61,9% está vinculada a la agricultura, ganadería y pesca, aporta a la economía del país y en específico a la soberanía alimentaria mediante las Unidades Agrícolas Familiares” (Logroño *et al.*, 2018: 34). Sin embargo, en un análisis del Producto Interno Bruto (PIB) ecuatoriano, durante el 2010 y el 2016, observamos que esta actividad económica se encontró en un lugar bastante rezagado: sexto lugar de importancia (Flores y Sigcha, s/f).

Las mujeres del sector rural en el país conforman el 36,13% de la Población Económicamente Activa (PEA) y el 11,79% a escala nacional, han presenciado un incremento en el número de mujeres del sector rural que se incorporan al mercado laboral, se refiere a trabajo agrícola y no agrícola remunerado, sin embargo, solo el 40,10% de estas accede a todos los beneficios de ley, en especial a la seguridad social (Enemdu, 2014). Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

con datos de las Naciones Unidas, “las desigualdades de género en el trabajo se traducen en brechas de género en lo que respecta al acceso a la protección social, en particular las prestaciones de maternidad y de vejez” (OIT, 2016: 19).

Los datos evidencian que la mayoría de las mujeres rurales se dedican a la agricultura, por tanto, la tenencia y uso de la tierra se convierten en elementos fundamentales; en contraste a esto, solo el 36% de las mujeres en el área rural tiene tierras legalizadas a su nombre, el 58% no las tiene, y el 5% las tiene arrendadas (Ferreira *et al.*, 2014). Además, solo el 13,9% de las mujeres rurales son trabajadoras en las Unidades de Producción Agrícolas (UPAS), en relación con el 31,5% de los hombres, en una clara muestra de la inequidad al acceso a la tierra y la desvalorización del papel primordial que tienen las mujeres en la agricultura y la soberanía alimentaria, rezagando su acceso a la tierra, al agua y al crédito (Martínez, 2014).

Según el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS, s/f) este preocupante panorama además se repite en temas de acceso y derecho al agua y otros recursos naturales. Los derechos de acceso a la tierra para las mujeres rurales tienden a ser inseguros y a agravarse, pues dependen de diferentes factores relacionados con el avance del modelo de producción agrario y rural, basado en la expansión de la agroindustria, monocultivos y camaroneras, urbanización, expansión de la frontera petrolera, apertura minera, la extranjerización de la tierra y especulación de los precios de las tierras productivas.

Según Flores y Sigcha (s/f) en la Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo (Enumde) de diciembre de 2012, el 60,1% de las mujeres rurales no posee ningún tipo de seguro de salud, solo el 8% está afiliada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el 16,2% tiene Seguro Social Campesino. Asimismo, los datos del Observatorio para la Igualdad de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) indican que el porcentaje de mujeres rurales que han sido madres por primera vez entre los 15 y 19 años se ha incrementado, ya que en el 2001 era del 16,3% y para el 2010 las estadísticas demuestran un aumento al 17%. En este contexto, en las zonas rurales la principal causa de muerte materna, correspondiente a un 38,6%, se refiere a muerte obstétrica de causa no especificada.

En temas educativos los datos tampoco son alentadores. El último censo (INEC, 2010) evidenció que mientras en el área urbana el promedio de escolaridad ascendió a 10,9 años, en los sectores rurales el promedio fue de 7,1 años. En el área rural, el 9,6% de las mujeres de 5 años o más no tiene ningún nivel de instrucción, mientras que el 67,5% tuvo educación básica. A pesar que en Ecuador ha habido avances con respecto al la reducción del analfabetismo, el 14,2% de las mujeres del área rural es de población analfabeta, existiendo una brecha de 4,6 puntos entre las áreas urbanas y rurales. Entre las principales razones del por qué las mujeres rurales no asisten a un establecimiento educativo, está que el 36,9% no lo hace por falta de recursos económicos, el 15,8% por quehaceres del hogar



(el 0,6% es el dato correspondiente a hombres del sector rural), el 14,8% por trabajo, el 4,1% porque su familia no lo permite (0,3% es el dato correspondiente a hombres del sector rural) y el 2,8% por embarazo (Ferreira *et al.*, 2014). Las estadísticas entre hombres y mujeres son el reflejo de un sistema machista y patriarcal que pone trabas a la educación de las mujeres, pero con énfasis en las mujeres rurales, ya que estas son consideradas como “ayudas familiares no remuneradas” (Martínez, 2014: 5).

Por otro lado, existen logros en lo referente al derecho a la educación de las mujeres indígenas, y es que gracias al Sistema de Educación Cultural Bilingüe, entre los años 2010 y 2011 se registraron un total de 75 289 mujeres adolescentes formadas en bachillerato (Cepal, 2014). Sin embargo, a pesar que en Ecuador el Ministerio de Educación, por medio del Sistema Integral de Tecnologías para la Escuela y la Comunidad (Sitec) y la creación a escala nacional de Escuelas del Milenio provistas con el equipamiento necesario para incrementar el acceso y uso de las TIC, se ha intentado mejorar el aprendizaje digital en el país mediante programas y proyectos tecnológicos; no obstante, en el ámbito rural las mujeres presentan los niveles más altos de analfabetismo digital: 43,2%, una brecha gigante si comparamos tanto con el 34,4% los hombres del área rural y con las mujeres y hombres de área urbana: 24,7% y 18,6%, respectivamente. Además, el 25,7% de las mujeres rurales presenta analfabetismo funcional (Cepal, 2014).

### **3. Un debate necesario: las políticas públicas y las mujeres rurales**

#### **3.1. La feminización e incremento del tiempo de trabajo rural**

Como menciona Lastarria (2008), la feminización rural son los procesos en los que se hace mucho más visible la presencia femenina en el trabajo agrícola, las mujeres asumen el peso del sustento familiar, sea compartido con los hombres o como jefas de hogar. La feminización rural transversaliza los trabajos agrícolas pagados y no pagados, el ensanchamiento del tiempo de trabajo asalariado o por un ingreso, así como las tareas de cuidado. Los problemas de feminización de lo productivo y del trabajo de los cuidados hacen parte de forma débil en las agendas gubernamentales, más aún si se refieren a las mujeres indígenas y campesinas. La reproducción social no solo como reproducción de los cuidados sino de todas las esferas de la vida, incluido el cuidado de la naturaleza, han pasado a ser sostenidas por las mujeres mayoritariamente rurales (Entrevista a mujer rural durante el EPMRDBVS, 2011).

De manera directa e indirecta, la política pública ha logrado disminuir los niveles de empobrecimiento, pero no ha disminuido la carga global de trabajo. Según Ferreira y otras (2014), en las zonas rurales del Ecuador el 32% de las mujeres se dedica al trabajo del hogar no remunerado, un dato fuertemente representativo, tomando en cuenta que el 9,9% de los hombres en el sector rural se dedican a este tipo de trabajo; en el área urbana el 9,3% de la población femenina tiene este tipo de labores, y solamente el 2,9% de la población masculina urbana lo realiza.

Además, el 45,1% de las mujeres rurales trabaja en una finca o terreno y el 12,2% en una finca o terreno ajeno.

Con respecto a los ingresos promedio de las mujeres rurales, este presenta un promedio de 219 dólares mensuales, ganando aproximadamente 73 dólares menos que los hombres. Estos datos demuestran una brecha significativa con el promedio de ingreso de los sectores urbanos, ya que este, en las mujeres urbanas, es de 421 dólares, y de los hombres 524 dólares. Como resultado, en términos de pobreza por ingresos y jefatura social y económica, el 25% y el 28% de las mujeres rurales son pobres, niveles más altos con respecto a la población masculina tanto rural como urbana (Ferreira *et al.*, 2014).

Con respecto a la carga global de trabajo, las mujeres en el área rural tienen más carga laboral, con 82:52 horas a la semana, muy por encima de las horas promedio de los hombres en sectores rurales: 60:11 horas (Ferreira *et al.*, 2014). Así, las mujeres indígenas tienen la carga más alta de horas de trabajo a la semana: 88:05 horas. “La ubicación de las mujeres dentro de los mercados de producción y trabajo es marcada por desventajas notorias, ya que su trabajo es menos valorado que el de los hombres o el de las mujeres no-indígenas” (Radcliffe, 2014: 14).

### 3.2. Débil inclusión de las mujeres rurales en la política institucional

Para Fraser (2013), la política pública orientada para promover procesos de redistribución de la riqueza e impartir derechos muchas veces expresa los mismos límites que el Estado, frente a la población: la cooptación, separación entre lo formal y lo real, límites de reconocimientos de los sujetos sociales y de grandes segmentos de la población que entran en un circuito contradictorio de aplicaciones que se contraponen con aspectos logrados en las constituciones más avanzadas, y promoción de políticas que finalmente terminan siendo condicionadas.

Según Roth (2014), la política pública son acciones políticas que tensionan las formas de inclusión y exclusión que el Estado aplica en la población; igualmente, la política pública es un espacio de exigencia y resistencia que permite que los sectores sociales evidencien los límites del Estado, su incapacidad de permitir un acceso digno a los derechos humanos, a la redistribución de riqueza y de poder. Los ejercicios de resistencia y empoderamiento también se miden desde las tensiones entre el sujeto y la política pública.

Una forma de participación de las mujeres ha sido en el acceso débil a la política pública dentro de una racionalidad estatal. Como bien lo plantea Roth (2014), se generan varios tipos de intentos o variedades de acciones por construir política pública. Por decir, la investigación de la política pública como una forma de racionalizar, volver eficiente la política social y democratizar las decisiones y los recursos del Estado; la política pública orientada a la resolución de los problemas sociales; y, la política pública interdisciplinaria, o sea que incluye demandas de sectores y voces distintas, lo que permitía darle un sentido particular a las demandas sociales.

Roth (2014) evidencia varios problemas no resueltos en torno a las políticas públicas, sea que exista un mayor o menor presupuesto, que afecta el desenvolvimiento de la relación entre el Estado y los sujetos: a) la relación entre el Estado, el mercado y las presiones constantes del mercado por obtener los recursos públicos, lo que impide que la “racionalidad y la eficiencia” sean difíciles de cumplir, porque la prioridad está establecida desde quienes gobiernan el mercado —la competencia de recursos; b) la imposibilidad del Estado de cubrir la demanda social, aún más cuando hay un impacto de la crisis, siendo países con economías dependientes; c) los propios intereses del Estado, es decir, la política pública influye directamente sobre los sectores sociales, por otro lado, el nivel burocrático, la difícil capacidad de las instituciones de ser evaluadas y el monitoreo constante por tratar de mostrar que los indicadores se cumplen frente a la demanda social; y, la presión de los actores sociales no satisfechos.

Es evidente que todos estos aspectos limitan la capacidad de intervención del Estado en relación con las mujeres indígenas y campesinas, su lucha constante por obtener recursos del Estado o de sustituir su ausencia con procesos de autogestión y empoderamiento por fuera del mismo. Y aunque en la política pública aún hay una combinación muy mínima del acceso a todos los derechos, en las organizaciones de base las agendas muchas veces incorporan elementos diversos a veces más significativos que lo que se puede encontrar en el Estado en muchos casos.

Desde el movimiento indígena se pueden observar esfuerzos por levantar una agenda de las mujeres, en el marco de sus luchas por el reconocimiento como pueblos y nacionalidades. Los movimientos indígenas, si bien no desarrollan una agenda particular orientada a modificar directamente las relaciones de género, propician prácticas orientadas a la equidad de género. Aún más, en muchos casos, las lideresas rechazan de manera explícita una agenda centrada solo en las mujeres o en las relaciones de género, pues aducen una intromisión externa e imperialista (Prieto *et al.*, 2006: 2).

En la tabla 1 se evidencia las normativas nacionales institucionales y los derechos incluidos que dan cuenta sobre los derechos de las mujeres rurales que se incluyen en Ecuador. Para ello, hemos tomado por referencia la Constitución de la República del Ecuador, el Catálogo Orientador de Gasto en las Políticas de Igualdad de Género, el Plan de la Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir para las mujeres ecuatorianas, el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) y la Agenda Regulatoria para la Transformación Productiva.

Tabla 1  
Mujeres rurales e inclusión en normativa de la institucional estatal

Normativas	Derechos incluidos
Constitución de la República de Ecuador (CRE, 2008).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas (capítulo cuarto).</li> </ul>
Según Estrella (2014), en el Catálogo Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad de Género (2011).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de pequeñas y medianas unidades de producción, unidades comunitarias y de la economía social y solidaria.</li> <li>Promoción de incentivos a las instituciones públicas y privadas que apliquen medidas de igualdad de género y generación de empleo digno para mujeres.</li> <li>Promoción del acceso a recursos para procurar acciones de desarrollo sustentable.</li> <li>Reconocimiento y promoción de los saberes y conocimientos ancestrales e interculturales de pueblos y nacionalidades.</li> </ul>
Plan de la Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir para las mujeres ecuatorianas: marco conceptual, ruta metodológica y estrategia de transversalización, 2010-2014.	<p>Línea estratégica 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mujeres rurales y urbanas potenciadas como actoras productivas, en el marco de una economía social y solidaria que contribuya a su autonomía y empoderamiento.</li> <li>Ampliación de la titularidad de las mujeres sobre los patrimonios de la economía social y solidaria y la soberanía alimentaria.</li> <li>Eliminación de las barreras legales y normativas.</li> <li>Apoyo a la titularidad sobre la tierra y acceso a recursos productivos.</li> <li>Creación de redes de producción, comercio justo y consumos alternativos.</li> <li>Canalización de mecanismos de intercambios-trueque para organizaciones de mujeres productoras y consumidoras.</li> <li>Valoración de los conocimientos ancestrales, producción agroecológica.</li> <li>Ampliación de las coberturas de los servicios de seguridad social.</li> <li>Incremento del <i>stock</i> de capital y recursos de las mujeres.</li> <li>Potenciación de Pymes y unidades de emprendimientos y fianzas populares de las mujeres.</li> <li>Garantía al acceso al agua, reforma tributaria y política de vivienda favorable a las mujeres.</li> <li>Visibilización de las demás líneas estratégicas.</li> </ul>
Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013).	<p>Estrategias para el período 2009-2013.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Democratización de los medios de producción.</li> <li>Redistribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad.</li> <li>Transformación del patrón de especialización de la economía mediante la sustitución de importaciones.</li> <li>Aumento de la productividad y diversificación de la exportaciones y destinos mundiales.</li> <li>Inserción soberana en el mundo de integración latinoamericana y otros.</li> </ul>
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014).	<p>Agenda Regulatoria para la Transformación Productiva (2014).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se evalúa el contenido de la agenda desde la mirada de género, tanto en la parte de los problemas, el diagnóstico, políticas y se plantean recomendaciones para igualar a los géneros por medio de las políticas respecto al mejoramiento de la producción, la productividad, el fomento a las iniciativas económicas de las mujeres, la democratización del mercado financiero hacia los sectores tradicionalmente excluidos.</li> <li>El fortalecimiento de las iniciativas económicas generadas por las mujeres en el ámbito de la economía de solidaridad.</li> </ul>

Fuente: Elaboración de Aguinaga (2018).

Según Estrella (2014), en el Reporte de Equidad del Ministerio de Economía y Finanzas, de los Clasificadores Orientadores del Gasto en Políticas de Igualdad, desde el año 2011 hasta el 2014, en los indicadores para la inversión pública nacional, se incluyó indicadores específicos de género e interculturalidad. No se visibiliza de forma tácita a las mujeres rurales, pero se sobrentiende que estaban incluidas. Estos clasificadores iban a influir en el gasto público y en el destino de los recursos financieros para grupos sociales, como las mujeres rurales.

La información de la tabla 1 muestra la débil inclusión de las demandas y del reconocimiento de las mujeres indígenas y campesinas frente a la política pública y ante las instituciones estatales. Según Aguinaga (2016), del 2010 al 2015, el margen de inclusión se deteriora por la falta de recursos, pero también por la dificultad de diálogo entre el Gobierno y los sectores rurales indígenas y campesinos. Al mismo tiempo, el impacto de la política social que se mantiene no reconoce de manera directa a las mujeres indígenas y campesinas. Una muestra visible son las más de 80 leyes aprobadas, en que el reconocimiento a las demandas de este sector es casi nulo.

Tabla 2

Recursos por orientación de gasto en políticas de igualdad de género por categorías e instituciones, cifras en dólares

Año	Inicial	Codificado	Devengado	% Devengado / codificado
Total 2010	8 365 843,60	19 671 667,09	16 333 023,94	83,03%
Total 2011	58 851 973,9	54 749 261,08	34 416 413,45	62,86%
Total 2012	Sin datos	2 688 270 795,08	2 486 231 081,94	92,48%
Total 2013* **	Sin datos	2 669 538 384,44	839 724 577,12	31,46%

\* Año fiscal 2013, los recursos por orientación de gasto en políticas de igualdad de género, alto porcentaje de presupuestos asignado, destinado a gasto corriente.

\*\*La asignación presupuestaria crece de manera significativa respecto al año 2010. No así la ejecución presupuestaria. Para el año 2013 es relativamente baja, considerando que es medio año.

Fuente: Estrella (2014).

De igual manera, dentro de los planes de acción gubernamental para asistencia técnica a territorios rurales, el Programa del Buen Vivir Rural, que forma parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap) y se ejecuta con el apoyo del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Este tiene como objetivo “mejorar los medios de vida de 25 000 familias rurales pobres en 8 territorios (165 Juntas Parroquiales Rurales), mediante el fortalecimiento de capacidades de gestión territorial de las organizaciones sociales y Gobiernos Autónomos Descentralizados; la consolidación de iniciativas económicas y de viabilidad relacionadas con la soberanía alimentaria” (Magap, s/f). Uno de los principales indicadores del desempeño de este programa es posibilitar que al menos el 30% de los emprendimientos sea de mujeres, pero considerando

que las mismas cumplen con labores multifacéticas, tanto familiares como de emprendimiento (Logroño *et al.*, 2018).

Además, el Estado, al considerar el papel clave de las mujeres rurales, en el año 2011 el Magap establece en su Estatuto Orgánico la “construcción e implementación de la Política Nacional Prioritaria para Mujeres Rurales en el Ecuador” (Cepal, 2014: 9). Así, en el momento en que se trata de relacionar política pública con interculturalidad y género, en relación con las mujeres rurales, desde hace varios años se habla constantemente de la necesidad de generar estrategias que deben ser transformadas en política pública, inversión social, normativa jurídica o la creación de instancias gubernamentales y sociales para crear igualdad de género y empoderar progresivamente a las mujeres del campo por medio del acceso a los derechos humanos frente al Estado y la sociedad. Es preciso ampliar la participación de las mujeres rurales, incluyendo, por medio del reconocimiento político, la representación política porcentual femenina en los proyectos y programas gubernamentales (Aguinaga, 2016).

Al mismo tiempo que ocurre este proceso de débil inclusión de las mujeres rurales en estos ámbitos de las instituciones gubernamentales, se produce la transversalización del enfoque de género dentro del Gobierno, sea como propuesta cultural, que se evidencie en política pública, planes y oportunidades que transforma ámbitos jurídicos y políticos, bajo los mismos criterios: inclusión, enfoque y aspectos mínimos. Los instrumentos para inclusión de género son las normas jurídicas, la reorganización de instituciones, la generación de planes estatales y la generación de política pública con perspectiva de género, como la base del reconocimiento de las mujeres como ciudadanas (Aguinaga, 2016).

Sin embargo, como muestra Fraser (2013), las identidades culturales, por más que denoten la opresión de género como estructural y coloquen el debate de la reproducción dominante como un problema cultural, tienen un límite en el momento en que son propuestas cuya finalidad es la inclusión por medio de planes y de política pública, y no de la transformación. Para Fraser (2013), incluir en las políticas públicas las demandas de género no es transformar integralmente el Estado. Incluir género en política pública, aun reconociendo el problema de género como estructural, en el ámbito económico refuerza limitadamente la feminización con o sin derechos económicos e integra a las mujeres a la estructura de clases en condiciones de desventaja con los hombres. Incluso evitando debatir y actuar sobre la causalidad de la dominación, se refuerza la presencia de las mujeres en el acceso al ingreso, en el acceso al salario y en el ámbito productivo, pero no elimina las brechas no solo de género. Las mujeres quedan integradas al sistema productivo del mercado capitalista. Se feminiza la acumulación de capital, sobre todo en lo relativo al capital variable o masa salarial, pero el capital amplía la dominación de género y absorbe la mano de obra masculina y femenina, sin lograr una paridad real. Tampoco la mayoría de mujeres ocupa el lugar de dueñas de lo que se llama capital constante, ni logra poder real sobre el mercado capitalista. Alcanza ciertas oportunidades dentro del mercado laboral.

Esto incluye los aspectos de la interculturalidad que, bajo la presión de organismos internacionales y la lucha de los pueblos indígenas y en gran medida de las mujeres, están presentes en el Estado, al igual que ciertos derechos laborales y de género.

Una de las contribuciones al neoliberalismo desde el feminismo fue la crítica del “salario familiar”: del ideal de familia de un hombre que gana el pan y la mujer ama de casa que fue central en el capitalismo con un Estado regulador. La crítica feminista de ese ideal sirve para legitimar el capitalismo flexible. Después de todo, la forma actual del capitalismo se apoya fuertemente sobre el trabajo asalariado de las mujeres. Especialmente sobre el trabajo con salarios más bajos de los servicios y las manufacturas, llevados a cabo no solo por las mujeres jóvenes sino también por las casadas y las mujeres con hijos; no solo por mujeres discriminadas racialmente, sino también por las mujeres, prácticamente de todas las nacionalidades y etnias. [...] la familia formada por dos salarios (Fraser, 2013: página web).

[...] criticábamos, con razón, la estrecha visión política, que intencionalmente se focalizaba en la desigualdad de clases y que era incapaz de fijarse en otro tipo de injusticias “no económicas”, como la violencia doméstica, las agresiones sexuales y opresión reproductiva. [...] las feministas ampliaron la agenda política para desafiar las jerarquías de status basadas en las construcciones culturales sobre las diferencias de género. El resultado debía haber conducido a la ampliación de la lucha por la justicia, para que abarcara tanto lo cultural como lo económico. Pero el resultado ha sido un enfoque “sesgado hacia la identidad de género” (Fraser, 2013: página web).

Respecto a los procesos de identidad cultural, hay ciertos roles que se reconocen, sin embargo, desde la política pública, todavía una mujer indígena o afro será menos valorada que una mujer mestiza y una mujer mestiza, indígena y afro, menos valorada que una mujer blanca. Tampoco permiten un adecuado proceso de desconstrucción de las identidades oprimidas y de la asignación de las mujeres a un reducido rol reproductivo de los cuidados y de la extensión de la doble y triple jornada de trabajo.

#### **4. Mujeres rurales y tratados internacionales de derechos humanos: del discurso a las acciones y resultados**

Las mujeres rurales son actoras imprescindibles en la soberanía alimentaria, el cuidado del agua y los territorios, en la preservación de las semillas, el cuidado y recuperación de técnicas ancestrales para la siembra y el cultivo de alimentos: “Las mujeres rurales son responsables de más de la mitad de la producción de alimentos a nivel mundial” (Logroño, *et al.*, 2018: 71). Aunque se han dado iniciativas en políticas públicas nacionales para el empoderamiento de las mujeres, las mismas no han logrado cambios integrales para las mujeres rurales, ya que “hasta ahora la visión de la mujer rural continúa inscrita en roles tradicionales de la economía campesina” (Martínez, 2014: 5).

Tanto la CRE del 2008, como los marcos normativos internacionales, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), el Convenio 169 de la OIT, la Convención de Belém Do

Pará, entre otros, de los que Ecuador forma parte, buscan garantizar los derechos humanos de las mujeres en general, incluidas las mujeres rurales. En este contexto, es importante destacar el principio 20 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992), en el cual se reconoce que las mujeres desempeñan un papel fundamental en la Conservación para el Desarrollo Sostenible y la Declaración y Plataforma de acción de Beijing (1995), la cual plantea trabajar la política global con igualdad de género y apuntalar a las mujeres rurales como agentes vitales del desarrollo, instando a los Gobiernos a garantizar la igualdad de género y acceso a recursos, oportunidades y servicios públicos en una población, tomando en cuenta que las desigualdades y la pobreza afectan de manera especial a las mujeres rurales. Entre las metas de Beijing (1995) está el terminar con todas las formas de discriminación y violencia en contra de las mujeres, reconocer y valorar el trabajo doméstico no remunerado, igualdad de derechos económicos y acceso a la propiedad y al control de la tierra, acceso a salud sexual y reproductiva, así como mejorar el uso de la tecnología instrumental.

Respecto a las normativas nacionales y las mujeres rurales, hay que destacar que de una y otra manera se han estructurado instrumentos técnico-políticos para superar las brechas de inequidad y desigualdad. Con el fin de construir un modelo de gestión coherente a las políticas públicas de género, de acuerdo con la Ley Orgánica para los Consejos Nacionales de la Igualdad (2014), se encargarían de la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de género, étnicas, generacionales, interculturales y de discapacidades y movilidad humana. Entre los logros y resultados de este consejo está el considerar a la mujer rural como eje de la economía popular y solidaria.

## 5. Mujeres rurales, territorio e “hilar la vida”

En una pequeña comunidad de la parroquia Turi, en la provincia de Azuay, existe una amplia población de mujeres de la tercera edad: usan pollera y todavía hilan lana en un carrete mientras caminan por las montañas y tierras que tiempo atrás producía el sustento para sus familias. Ahora están solas. Sus hijos han migrado a Estados Unidos o países de Europa y una gran mayoría son viudas que han sobrevivido a sus esposos por años y hasta por décadas (Municipio de Cuenca, 2015).

*Ñucanchik Sumak Allpa Mama* es la definición de territorio de la nacionalidad kichwa de Pastaza y más ampliamente *Ñucanchik Sumak Allpa Mama*, como madre generadora de vida (la madre que da todas las vidas) (Ortiz, 2012: 10), desde una construcción de la vida y el territorio alrededor de la vida y la posibilidad de la reproducción social, a partir de las otras vidas, los animales, los ríos, los árboles, la selva.

Por nuestra causa, por nuestra vida, por nuestro territorio, por los derechos de las mujeres, para que no haya daños a la selva, al monte, al río que nosotras cuidamos. Las mujeres nos alimentamos de nuestra selva, por eso nos hemos movilizad las mujeres amazónicas, [...] para decir ya basta a las empresas petroleras (Castillo, 2013: grabación de video).



Es posible leer la situación del movimiento de los territorios a partir de la historia de estas mujeres de pollera y rebozo, entre la migración de sus familias por una vida mejor, la soledad y ante la imposibilidad de trabajar la tierra por su edad, todas tienen más de 70 años y caminan por las montañas aferrándose a la antigua práctica de hilar, asisten a los talleres artísticos, de atención médica del gobierno parroquial y el Ministerio de Salud Pública, como una forma también de encontrarse entre ellas, de recordar y de seguir viviendo (Municipio de Cuenca, 2015).

Al tener presentes a estas mujeres y considerar las estructuras sociales y políticas que han conformado sus espacios de vida, también se puede considerar la enorme diversidad de las mujeres que habitan la ruralidad, las líderes comunitarias que accedieron a los cargos de representación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las juntas parroquiales a lo largo de todo el país, las mujeres amazónicas organizadas en función de la defensa de sus territorios frente a los proyectos de explotación petrolera en la Caminata por la Vida del año 2013, en la cual las mujeres de diferentes nacionalidades indígenas amazónicas caminaron hasta Quito con sus hijos en brazos en forma de protesta, junto con las estudiantes y las profesionales.

En estas historias, es fácil imaginar a las miles de mujeres que habitan la ruralidad abandonando sus hogares y comunidades para estudiar, para trabajar; unas accediendo a espacios profesionales, el servicio doméstico o a formar parte del trabajo informal, en el cual el mayor porcentaje lo ocupan las mujeres en Ecuador. Las mujeres en estos territorios transitan en diferentes mundos y de esta forma expresan su gran diversidad; “la identidad de mujer rural no debemos verlo como algo monolítico, unitario y compacto” (Maya, 2008: 29).

A lo largo de todo Ecuador, las mujeres que habitan la ruralidad, campesinas, indígenas, agricultoras, profesionales, mayoritariamente se identifican desde el trabajo en la producción de la tierra y, sin embargo, las identidades de las mujeres rurales no se construyen únicamente desde el tema agrario, hay otra identidad de la mujer rural no agraria, que tiene como centro la sociabilidad específica del pueblo, vivir en él (Maya, 2008). Identidades que se diversifican y enriquecen en un país pluricultural como Ecuador, en este habitar de las mujeres el espacio rural se manifiesta en todos los sistemas de conocimientos de las mujeres en el manejo de los recursos naturales, las prácticas culturales y el construir colectividad desde las nacionalidades y pueblos indígenas y también desde otras formas de auto-identificación, y no solo en el manejo de la tierra, espacio en el cual son vinculadas de forma común. “Las lideresas indígenas expresan que la mujer está activamente en el manejo integrado del agua, la tierra, los animales y las plantas de manera holística” (Pacari, 1998, citado en Radcliffe, 2014: 16).

En el caso de las mujeres indígenas, han formado parte de las organizaciones sociales en todos los procesos organizativos de defensa del Ecuador, como un Estado pluricultural y multiétnico mucho antes de las movilizaciones de la década de 1990, conformando la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) y organizaciones como la Unión de Organizaciones Campesinas

e Indígenas de Cotacachi (Unorcac) (Janson, 2012). Dicha organización existe desde el año 1977 y fue creada como una respuesta a las condiciones de pobreza, discriminación y racismo que sufría la mayor parte de población indígena del cantón Cotacachi, contando al año 2012 con 43 comunidades y organizaciones heterogéneas de base campesinas y mestizas, con su objetivo central de lograr una participación amplia de campesinos e indígenas para la construcción de una sociedad más justa para hombres y mujeres (Janson, 2012).

La organización de las mujeres se estuvo fraguando incluso antes de la legalización de la organización para formar lo que se conoce como el Comité Central de Mujeres finalmente en el año de 1995. Las lideresas del comité apuntan que las mujeres, sus fortalezas y su forma de organización fueron centrales para consolidar el proceso, empezaron involucrándose a partir de los centros de cuidado infantil y al año 2012 ya contaban con actividades en las áreas de salud, las actividades productivas y el fortalecimiento de la cultura (Janson, 2012).

Además, dentro de las acciones fundamentales para la Soberanía Alimentaria en el territorio, el Comité Central de Mujeres de la Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi (Unornac) realiza la feria “La Pachamama nos alimenta”, con la participación de 80 a 150 familias de comunidades rurales; en la feria las mujeres intercambian semillas nativas con el fin de salvaguardar la biodiversidad de las mismas (IPRDS, s/f). Desde una visión de la territorialidad, en la cual las mujeres rurales e indígenas mantienen una relación con su territorio en función de la vida en comunidad, Nina Pacari plantea que:

Nuestra lucha no es solamente por respeto al concepto de género, sino también por la convivencia y respeto de los derechos de las mujeres en la comunidad. El enfoque de género gira en torno a la mujer dentro de la comunidad. En este sentido, el conflicto no gira solamente alrededor de lo privado, sino más bien de la comunidad en relación con el Estado, con la exclusión y opresión, con la carencia de tierras y con el desconocimiento de la autoridad (Da Fonte, 2014: 135).

En esta visión del enfoque de género desde la comunidad y las dinámicas territoriales se construye la posibilidad de analizar bajo otra perspectiva los espacios de socialización, de construcción y de vida, en los cuales las mujeres presionan por temas inherentes a la vida comunitaria y de forma creciente por los temas inherentes a las condiciones de vida de las mujeres.

Las mujeres indígenas se enfrentan a las jerarquías de género y etnia simultáneamente, desde sus posiciones particulares como sujetas indígenas, mujeres y pobres. Estas negociaciones diarias les llevan a una posición política y epistemológica que las distingue de los movimientos indígenas y los movimientos de mujeres *per se*. Para las lideresas indígenas del Ecuador, no existe una división clara entre los derechos individuales y colectivos o una preferencia de unos sobre otros (Radcliffe, 2004: 29).

La líder indígena kichwa Nina Pacari, al ser consultada acerca de los derechos de las mujeres indígenas para una vida libre de violencia en el contexto del pluralismo jurídico, indica que “el Estado, en mi concepción, debería garantizar

el territorio, el respeto y fortaleza a la autonomía de pueblos” (Da Fonte, 2014: 135). En este sentido, la historia de las mujeres que habitan lo rural desde sus propias identidades culturales, sociales, sus tránsitos, migraciones, su economía se cuenta y se teje a partir de la historia de esta vivencia suya en el territorio.

Aunque los niveles de desigualdad de género son representados en barreras estructurales, sociales, económicas que limitan la participación de las mujeres, podemos encontrar que la participación de las mujeres que habitan la ruralidad presenta un ligero crecimiento entre los años 2011 y 2014. Según datos de Indicadores de Participación Política de la Mujer Ecuatoriana (2014) del Consejo Nacional Electoral, a partir del año 2011, las mujeres electas en cargos electorales subió del 33,9% al 38,7%, es decir, un 4,8% hasta el año 2014, con las normas de paridad y alternabilidad en 50% y 50%. Las entidades en las cuales se registra la mayor participación de mujeres son las concejalías urbanas, con un 33,7%, seguidas por las concejalías rurales y vocalías de juntas parroquiales, con 24% y 25%, respectivamente. En el caso de las concejalías rurales, de 2465 candidaturas inscritas, 1055 fueron mujeres, lo que representa el 42,8% con el 44% de los votos válidos a escala nacional. Se obtuvieron 109 de 438 concejalías rurales. Para estas dignidades el Código de la Democracia exige la presentación de candidaturas de forma alternada y paritaria.

Para las vocalías de las juntas parroquiales, de un total de 18 653 candidaturas inscritas, 8037 fueron mujeres, representando un 43,1%. Además, las candidatas mujeres recibieron el 41,5% de los votos válidos a escala nacional. En los resultados 1023 de 4079 vocalías de juntas parroquiales fueron ocupadas por mujeres. Esta situación es diferente respecto a las dignidades de prefecturas y alcaldías, en las cuales 1 de cada 10 es representada por una mujer (Indicadores de Participación Política de la Mujer Ecuatoriana, 2014). A partir de estos datos, se evidencia la creciente participación que tienen las mujeres rurales en las juntas parroquiales, consideradas como uno de los espacios en el cual ellas han ido ocupando lugares de decisión para sus comunidades.

Las mujeres rurales queremos desempeñarnos en algo productivo, tener crédito para negocios propios que fortalezcan la pequeña producción o los sembríos para el Buen Vivir, la perspectiva es trabajar para adquirir más fondos, tener más fuentes de trabajo, obtener fomento productivo, saber elaborar proyectos, hacer estudios de mercado y promover las iniciativas productivas de las mujeres rurales (Entrevista a mujeres rurales durante el EPMRDBVS, 2011).

La asociatividad, basada en la autogestión entre mujeres, se ve como una alternativa para mejorar la producción y poder competir en el mercado local y para incrementar las posibilidades de acceso a la producción o migrar eventualmente al sector urbano. Esto ocurre en gran parte de la sierra, de la costa y de la Amazonía, según manifiestan las organizaciones de mujeres.

Aspiramos que en el proceso de compras públicas se favorezca la adquisición de lo que producimos las mujeres rurales organizadas, valorizando el trabajo en la

conservación de la biodiversidad y la explotación sustentable de los manglares [...] Las leyes procurarán una justa distribución de la riqueza y las políticas promoverán una planificación estratégica, democrática y participativa en cuanto a la tenencia de la tierra, al desarrollo de la actividad agraria, a la protección de la biodiversidad, la vigencia efectiva de los derechos de la naturaleza y la seguridad alimentaria para las presentes y futuras generaciones (Copisa, 2011: 4).

Entonces, el *Sumak Kawsay*, la agrobiodiversidad, reforma agraria, soberanía alimentaria, reconocimiento del trabajo, derechos colectivos y de género, no tiene un solo sentido, sino que se configuran en exigencias de lucha por la vida entre los años 2011 y 2015 (Aguinaga, 2016). En la tabla 3 se observan las problemáticas que enfrentan las mujeres indígenas y campesinas con respecto al territorio, su cultura, justicia, economía y procesos políticos.

Tabla 3

## Problemáticas promovidas por las mujeres indígenas y campesinas, 2011-2014

1. Exigencia de redistribución de agua, tierra, educación intercultural, procesos de representación política, cumplimiento de la política pública, incremento de la participación en la toma de decisiones.
2. Sobreexplotación del trabajo de las mujeres rurales diversas, agroindustria y extractivismo y soberanía alimentaria.
3. Procesos de autonomía y empoderamiento en el acceso productivo y generación de alternativas económicas para el Buen Vivir.
4. La relación de las mujeres rurales diversas, manglareras y pescadoras con la tierra, el territorio y la soberanía alimentaria.
5. Los procesos de violencia de las mujeres indígenas y campesinas, justicia indígena y relación con los procesos de redistribución.
6. Seguimiento de casos de resistencia de las mujeres rurales por el Buen Vivir y la promoción de alternativas económicas, sociales, culturales y políticas.
7. Las mujeres rurales diversas con una presencia mayoritaria de mujeres indígenas y campesinas, autonomía y resistencia colectiva en movimiento en relación con los proceso de participación política en la resistencia campesina.
8. La decolonialidad, plurinacionalidad e interculturalidad de las mujeres rurales diversas.

Fuente: Aguinaga (2016).

Aún, a pesar de las condiciones de producción y reproducción que estructuralmente son parte de la vida de las mujeres indígenas, campesinas del área rural del Ecuador, este factor parece no ser el limitante para una activa participación y lucha emprendida por la vida y, más bien, con el paso del tiempo ha ido concentrado fuerza. Como sujetas políticas denotan la capacidad de generar estrategias de sostenibilidad. Si alguien ha manifestado la necesidad del *Sumak Kawsay* son las mujeres, unas desde el propuesto por el Gobierno, así, exigiendo el *Sumak Kawsay* como el sentido de recuperación de la vida y de relación equilibrada entre el sujeto

y la naturaleza que incluso incluyen aspectos de la reproducción de la vida desde el feminismo comunitario, que se expresa en las comunidades indígenas de la sierra, la costa y la Amazonía (Vega, 2014).

Demandamos que las leyes se hagan desde abajo, debemos estar en los espacios de decisiones, en la movilidad social, mayor participación política de las mujeres en el poder [...] exigir la paridad de género en todos los espacios, en las juntas parroquiales, con voz propia y directa. Que se escuche lo que piensa y siente las mujeres rurales y el pueblo en general (Entrevista a mujeres rurales durante el EPMRDBVS, 2011).

En la tabla 4 sintetizamos las demandas de carácter urgente que fueron expuestas por las mujeres rurales indígenas durante el Encuentro Político de Mujeres Rurales Diversas por el Buen Vivir y la Soberanía Alimentaria del año 2011. Llama la atención que, para las mujeres rurales, los derechos de la naturaleza y el reconocimiento de su diversidad son demandas de compromiso activo que están en equilibrio con la naturaleza y la humanidad. Zoila Castillo, actualmente vicepresidenta del Parlamento Amazónico de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana y una de las líderes de la “Caminata por la Vida” en el año 2013, vincula los derechos de la naturaleza y el territorio con los derechos de las mujeres, en un sentido extendido por la comprensión de la reproducción de la vida y la conservación de la selva, por un entender el territorio desde esa mirada, en la cual lo que se destruye también te destruye y te atraviesa el cuerpo. En la que el territorio es el espacio material y simbólico, pero también político de su existencia como pueblo en un contexto plurinacional (CARE Ecuador, 2016).

Tabla 4

**Demandas urgentes del Encuentro Político de Mujeres Rurales Diversas por el Buen Vivir y la Soberanía Alimentaria, 2011**

1. Mejorar las condiciones de vida participando en: acceso a salud, educación, alimentación, capacitación, seguridad social, agua, tenencia de la tierra y promoción de las actividades agrarias; acceso a crédito agro productivos.
2. Alcanzar el Buen Vivir y promover alternativas al extractivismo, erradicar la pobreza, la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza.
3. Reconocimiento de la diversidad de las mujeres rurales.
4. Protección de la biodiversidad, cuidado del manglar y de los derechos de la naturaleza.
5. Garantizar la soberanía alimentaria.
6. Reconocimiento y valorización del trabajo productivo y de la economía del cuidado.
7. Igualdad, participación y derechos a una vida libre de todas las violencias hacia las mujeres rurales.
8. Autonomía territorial, interculturalidad y plurinacionalidad.
9. Participación política y transformaciones del Estado.

Fuente: Aguinaga (2016).

Como se ha indicado a lo largo de este artículo, existe una fortaleza organizativa de las mujeres rurales con una fuerza predominante de mujeres indígenas y campesinas. La función reproductiva de las mujeres por enfrentarse a la dominación sobre la vida, como se ha dicho, es la base de una propuesta de sostenibilidad. La tendencia muestra que las mujeres, frente a la tensión entre integración al desarrollo y búsqueda de alternativas por el Buen Vivir, han decidido asumir la necesidad de exigir la redistribución y a la vez exigir cambios de los modelos de desarrollo para un Buen Vivir (Vega, 2014). Las críticas a los procesos de reproducción dominante en que la defensa de la vida se convierte en demandas nacionales.

A decir de Méndez (2009), las mujeres indígenas tienen y han tenido una importante participación social no solo en los espacios locales, sino que, además, con el tiempo están presentes también en escenarios regionales, nacionales e internacionales en los cuales se destacan temas de trabajo de su interés, como “la supervivencia de sus comunidades, de su identidad cultural y el reconocimiento del papel fundamental que desempeña la mujer en los esfuerzos que realizan por promover los intereses de las poblaciones indígenas” (Reed, 1995, citado en Méndez, 2009: 55).

En el caso de la población afrodescendiente, se ha reivindicado la noción de derecho ancestral sobre el territorio en las últimas décadas (CARE Ecuador, 2016), “por la necesidad de garantizar nuestra permanencia y nuestro futuro como pueblo culturalmente distinto de los pueblos y nacionalidades indígenas” (García, 2009: 65, citado en CARE Ecuador, 2016: 213), pues de acuerdo con la memoria colectiva afrodescendiente, Esmeraldas habría sido un territorio libre para los esclavos que lograron escapar de un barco que viajaba desde Panamá hasta puerto del Callao en Perú (Consejos Comunitarios Alto y Bajo Mira-Municipio de Tumaco, 2011, citado en CARE Ecuador, 2016).

En Ecuador, las mujeres indígenas han participado activamente de la movilización y organización de los levantamientos, en las tomas de las calles, en la intermediación para la resolución de los conflictos (Méndez, 2009). Según Susan Paulson (2010), las instituciones de género son fundamentales para las dinámicas territoriales exitosas, en las que la capacidad de sustentabilidad y regeneración depende de la riqueza y diversidad de habilidades y recursos y las instituciones y coaliciones que puedan generar tejido social a partir de la colaboración y dependencia. Justo allí radican sus propias limitaciones (Fraser, 2013).

Poseer una mirada desde el enfoque género permite encontrar estas formas de tejido de lo social, entre diferentes actores y en sus instituciones como las creencias, la salud, la forma de compartir la propiedad, el cuidado de sus huertas y sembríos, hasta otros espacios como la participación política y social, en el que han intervenido las mujeres que habitan la ruralidad en procesos colectivos y también en los que se han dado transiciones a otros espacios en los cuales habitar y construir el territorio.

## 6. Conclusiones

No existe una sola forma de autodefinición de ser mujer indígena y rural; al contrario, existe una diversidad de formas de autonombrarse que no se restringe a la denominación de mujeres rurales, vinculadas con las condiciones económicas, políticas, culturales y sociales. Además, son formas de autodenominación histórica que manifiesta los distintos procesos de lucha que han atravesado las mujeres indígenas y campesinas, rurales. Existe un mejoramiento leve de las condiciones de vida de las mujeres rurales entre el 2011-2015, por la aplicación de pequeños procesos de inclusión intercultural y de género en varios instrumentos normativos, de acción pública, en proyectos de desarrollo rural y en la inversión pública.

Sin embargo, es evidente que la política pública no logra ser trastocada por estos mínimos cambios y, más bien, se mantienen las formas dominantes de reproducción de la vida en el campo: incremento del tiempo de trabajo mayoritariamente femenino, ampliación de la feminización no solo del empobrecimiento rural, débil acceso a educación secundaria y universitaria, acceso a ingresos y salarios bajos, limitaciones para potenciar procesos de comercialización de los productos del campo, falta de reconocimiento de los saberes ancestrales. En el ámbito de la política pública, aun con la inclusión leve, la mayor parte de las mujeres rurales no son sujetas políticas plenamente reconocidas por el Estado, lo que no significa que en el ámbito de la participación y de la economía rural no sean sujetos estratégicos para la reproducción de la vida.

Las mujeres indígenas, campesinas y rurales del Ecuador se han mantenido en un estado de resistencia frente a la explotación de los recursos naturales en el país, en el período analizado en el presente artículo, condición que se han repetido con el actual Gobierno frente al avance de la explotación petrolera y minera. La compresión con respecto al territorio y la vida, entendido por parte de las mujeres indígenas, campesinas y rurales, desde la reproducción de la vida, se contraponen a los planes de desarrollo que se trabajan en las ciudades. Las mujeres campesinas y rurales han disputado un espacio de reconocimiento a su labor en el trabajo en el manejo de los recursos naturales a escala del país y las organizaciones sociales y políticas, a pesar de la lógica capitalista, patriarcal y la división occidental del trabajo que todavía se mantiene en sus espacios de vida. Han encontrado formas de participación social y de la vida que se reflejan en su participación en la política formal pero también en espacios no formales de debate social, político y cultural.

Los derechos de las mujeres indígenas, campesinas y rurales representan grandes brechas aun con respecto al resto del país; la mayor parte no accede a beneficios laborales y sociales por su trabajo, muchas veces no remunerado. Siendo su mayor ocupación la agricultora, se encuentran en amplias desventajas, pues la mayor parte no cuenta con la propiedad de las tierras, esto se suma a la falta de acceso al agua y otros recursos naturales y el no acceso a créditos. La educación es un derecho pendiente, aún existen cifras importantes de analfabetismo y tienen muchos problemas para pasar de la educación básica.

## 7. Referencias bibliográficas

- Agenda Nacional de las Mujeres por la Igualdad de Género 2014-2017 (2017). *Comisión de Transición para la definición de la institucionalidad pública que Garantice la igualdad entre hombres y mujeres*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-de-Mujeres-y-Igualdad-de-Genero.pdf>.
- Aguinaga, A. (2016). “Estrategias de reproducción de la vida y participación en la política pública de las mujeres indígenas y campesinas del Ecuador”. Repositorio de la Universidad Central del Ecuador.
- Allan, H. (2009). *El frente de lucha popular y la tomar organizada de la tierra*. Instituto de Estudios ecuatorianos. Quito: Flacso-Sede Ecuador. Recuperado de <https://www.iee.org.ec/ejes/sociedad-alternativa-2/el-frente-de-lucha-popular-y-la-toma-organizada-de-la-tierra.html>.
- Equipo de Investigación del Instituto de Estudios Ecuatorianos y Cabascango, D. (2016). “Mujeres: su rol en la soberanía y seguridad alimentarias. Producción, organización, participación y nutrición en la Zona 1 norte de Ecuador”. En L. Rodríguez (coord.), Quito: Instituto de Estudios ecuatorianos. Ediciones Ciespal.
- Castillo, Z. (2013). Entrevista en la Movilización de Mujeres Amazónicas por la Vida. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=JpEbQnFk1gU>.
- CARE Ecuador, Rodríguez, L., y Cabascango, D. (coord.) (2016). *Mujeres: su rol en la soberanía y seguridad alimentarias. Producción, organización, participación y nutrición en la Zona 1 norte de Ecuador*. Quito: Instituto de Estudios ecuatorianos. Ediciones Ciespal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2014). Informe nacional Ecuador. En el contexto del 20.º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.
- Conferencia Plurinacional e intercultural por la Soberanía Alimentaria (Copisa) (2011). Propuestas de las mujeres rurales para la formulación de las leyes y las políticas. *Encuentro Político de Mujeres Rurales Diversas por el Buen Vivir y la Soberanía Alimentaria*. Recuperado de [https://coin.fao.org/coin-static/cms/media/9/13166298002330/mujer\\_rural\\_propuestas\\_libro.pdf](https://coin.fao.org/coin-static/cms/media/9/13166298002330/mujer_rural_propuestas_libro.pdf).
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008.) Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer [Cedaw] (1979). Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.
- Convención de Belém do Pará (1994). Recuperado de <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/BelemDoPara-ESPANOL.pdf>.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales (1989). Recuperado de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf).
- Da Fonte Carvalho, M. (2014). Violencia de Género contra las mujeres indígenas en el contexto del pluralismo jurídico. Entrevista a Nina Pacari. *Revista de Estudios Jurídicos n.º 2*. Quito: Universidad de las Américas (UDLA).



- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995). Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>.
- Encuentro Político de las mujeres rurales diversas unidas por el Buen Vivir y la Soberanía Alimentaria (EPMRDBVS) (2011).
- Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu) (2014). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).
- Estrella, S. (2014). *Experiencia en la transversalización del enfoque de género en la política fiscal ecuatoriana*. Recuperado de [https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/seminarioteg/pdf/Sonia\\_Estrella-Experiencia\\_en\\_la\\_transversalizacion\\_del\\_enfoque\\_de\\_genero-Ecuador.pdf](https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/seminarioteg/pdf/Sonia_Estrella-Experiencia_en_la_transversalizacion_del_enfoque_de_genero-Ecuador.pdf).
- Fraser, N. (2013). “De cómo cierto feminismo se convirtió en la criada del capitalismo. Y la manera de rectificarlo”. *Revista Sinpermiso*. Recuperado en febrero de 2016 de <http://www.sinpermiso.info/textos/de-como-cierto-feminismo-se-convirti-en-criada-del-capitalismo-y-la-manera-de-rectificarlo>.
- Ferreira, C., García, K., Macías, L., Avellaneda, A., y Tomsich, C. (2014). *Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III*. Editorial Ecuador.
- Flores, A., y Sigcha, J. (s/f). *Mujeres rurales en Ecuador*. Recuperado de [http://www.lan-dcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/mujeres\\_rurales\\_en\\_ecuador\\_0.pdf](http://www.lan-dcoalition.org/sites/default/files/documents/resources/mujeres_rurales_en_ecuador_0.pdf).
- Gutiérrez, A. (2011). *Bourdieu Pierre: las estrategias de reproducción social*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores S. A.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2010). *Encuesta de Condiciones de Vida que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo*. Quito: INEC.
- \_\_\_\_\_ (2014) *Indicadores laborales diciembre 2014*. Quito: INEC. Recuperado de [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Informe\\_Ejecutivo-Dic\\_2014.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Informe_Ejecutivo-Dic_2014.pdf).
- Indicadores de participación política de la mujer ecuatoriana, elecciones seccionales año 2014 (2014). *Indicadores de participación política de la mujer ecuatoriana, elecciones seccionales año 2014*. Quito: Consejo Nacional Electoral. Recuperado de <http://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/indicadores%20de%20genero%202014.pdf>.
- Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (s/f). *Ecuador: las mujeres rurales, sus aportes para la construcción de la soberanía alimentaria*. Recuperado de <https://www.sudamericarural.org/noticias-ecuador/que-pasa/4253-ecuador-las-mujeres-rurales-sus-aportes-para-la-construccion-de-la-soberania-alimentaria>.
- Janson, L. (2012). “Interculturalidad y género en La Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi, UNORCAC del Ecuador”. Tesis de Maestría. Quito: UASB-Sede Ecuador.
- Lastarria, S. (2008). *Feminización de la agricultura en América Latina y África. Tendencias y fuerzas impulsoras*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP. Recuperado de [http://cedla.org/sites/default/files/DTR\\_No.11\\_Lastarria\[1\].pdf](http://cedla.org/sites/default/files/DTR_No.11_Lastarria[1].pdf).

- Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (s/f). Recuperado de <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/11-Ley-Org%C3%A1nica-de-los-Consejos.pdf>.
- Logroño, J., Borja, G., y Estrella, S. (2018). *Mujeres rurales y asistencia técnica en Ecuador*. Quito: Editorial Universitaria de la Universidad Central del Ecuador. Recuperado de <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/14210/1/Mujeres%20rurales%20y%20asistencia%20t%C3%A9cnica%20en%20el%20Ecuador.pdf>.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería [Magap] (s/f). *Programa del Buen Vivir en territorios rurales*. Recuperado de <https://www.agricultura.gob.ec/programa-del-buen-vivir-en-territorios-rurales/>.
- Martínez, L. (2002) Desarrollo rural y pueblos indígenas: las limitaciones de la praxis estatal y de las ONG en el caso ecuatoriano. *Debate* 55. Quito.
- \_\_\_\_\_. (2005). La desventura de ser soltero: introducción a la sociología rural de Pierre Bourdieu. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 21: 81-90.
- \_\_\_\_\_. (2014). Presentación. *Mujeres y territorios rurales. Eutopía, Revista de Desarrollo Económico*, (5): 5-7. <https://doi.org/10.17141/eutopia.5.2014>.
- \_\_\_\_\_. (2015). Agronegocio y proletarización rural en la sierra central de Ecuador. En A. Riella y P. Mascheroni (comps.), *Asalariados rurales en América Latina*, pp. 7-25. Montevideo: Clacso.
- Maya, V. (2008). Señas de identidad de la mujer rural. En V. Maya (ed.), *Mujeres rurales: estudios multidisciplinares de género*, pp. 17-34. España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Méndez, G. (2009). *Miradas de género de las mujeres indígenas en Ecuador, Colombia y México*. En A. Pequeño, (comp.), *Participación y políticas de mujeres indígenas en América Latina*. Quito: Flacso-Sede Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Méndez Navarro, J., y Paulson, S. (2014). Los factores exógenos y los procesos territoriales en la transformación del panorama ocupacional en Yucatán. *Eutopía, Revista De Desarrollo Económico Territorial*, (5): 37-50. <https://doi.org/10.17141/eutopia.5.2014.1487>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2014). *Clasificadores orientadores de gasto en políticas de igualdad y ambiente*. Recuperado de <https://www.finanzas.gob.ec/clasificadores-orientadores-de-gasto-en-politicas-de-igualdad/>
- \_\_\_\_\_. (2016). *Clasificadores orientadores de gasto en políticas de igualdad y ambiente*. Recuperado de <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/armado-web001.compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed1.pdf>.
- Municipio de Cuenca (2015). Proyecto de capacitación e investigación “Bordados colectivos: la normalización de la violencia contra las mujeres y el femicidio en el cantón Cuenca”. Departamento por la Equidad Social y de Género del Municipio de Cuenca
- Ortiz, P. X. (2012). “Espacio, territorio e interculturalidad. Una aproximación a sus conflictos y resignificaciones desde la Amazonía de Pastaza en la segunda mitad del siglo XX”. Tesis doctoral. Quito: UASB-Sede Ecuador.

- Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2016). *Las mujeres en el trabajo. Tendencias de 2016*. Ginebra.
- Paulson, S. (2010). *Presentación en el Encuentro Latinoamericano: Territorios Rurales en Movimiento*, año 2010. Bogotá. Recuperado de [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1362751046InformememoriasEncuentro2010DTR\\_24\\_rimisp\\_cardumen.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1362751046InformememoriasEncuentro2010DTR_24_rimisp_cardumen.pdf).
- Paulson, S., y Equipo Lund (2011). *Pautas conceptuales y metodológicas. Género y dinámicas territoriales*. Documento de Trabajo n.º 84. Santiago: Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp.
- Plan de la Igualdad, No Discriminación y Buen Vivir para las mujeres ecuatorianas (2010-2014). Recuperado de <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ecu152820.pdf>.
- Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013). *Estrategias para el período 2009-2013*. Recuperado de [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir.pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2013-2017). Recuperado de [https://www.unicef.org/ecuador/Plan\\_Nacional\\_Buen\\_Vivir\\_2013-2017.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017.pdf).
- Prieto, M. *et al* (2006). *Respeto, discriminación y violencia: mujeres indígenas en Ecuador. 1990-2004*. Recuperado de <http://www.flacso.org.ec/docs/respeto.pdf>.
- Radcliffe, S. (2014). “El género y la etnicidad como barreras para el desarrollo: mujeres indígenas, acceso a recursos en Ecuador en perspectiva latinoamericana”. *Eutopía, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, n.º 5 (diciembre): 11-34. <https://doi.org/10.17141/eutopia.5.2014.1486>.
- Roth, A.-N. (2014). “La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?” *Mundo Plurales* n.º 1, vol. 1: 11-27. Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/6441#.V4My2qKAkg4>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2014). *Agenda Regulatoria para la Transformación productiva*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Documento-Agenda-Regulatoria.pdf>.
- Vega, S. (2014). “Sumak Kawsay, feminismo y post crecimiento. Articulaciones para imaginar nuevas utopías”. En G. Endara (coord.), *Post-crecimiento y Buen Vivir*, pp. 353-372. Quito: Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS. Recuperado de <http://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=56243>.

**Anexo 1****Entrevistas a informantes claves**

Actividad	Participante	Años	Localidad
Entrevista 1	H. Morocho	2014	Cayambe
Entrevista 1a	H. Morocho	2014	Cayambe
Entrevista 2	Cecilia Torres	2014	Cayambe
Entrevista 3	Asociación Aromas de Cayambe	2012	Cayambe
Entrevista 4	Marcela Choloquina	2012	Cotopaxi
Entrevista 5	Rosa Niles	2011	Naranjal
Entrevista 6	Ruth Eulalia Hidrovo	2011	Cuenca

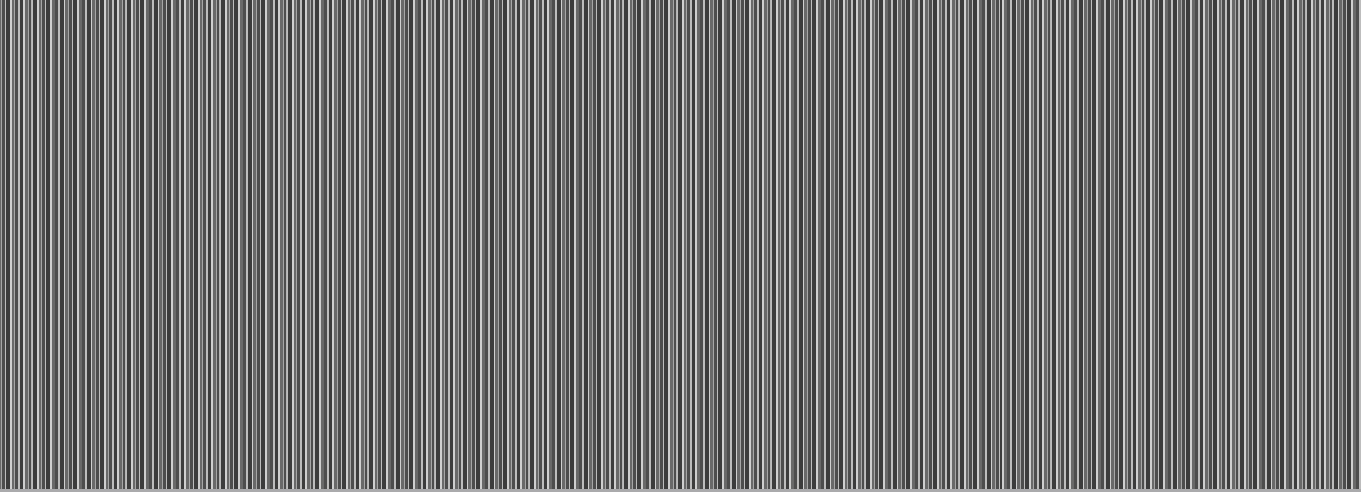
Las entrevistas fueron realizadas mientras se llevaban a cabo talleres de formación de la Asamblea Nacional de Mujeres Populares y Diversas (AMPDE) o en encuentros más amplios a escala nacional.

**Anexo 2****Entrevistas a informantes claves**

Participación virtual				
Entrevista 7	María Isabel Altamirano	2016	Quito	
Entrevista 8	Enith Flores	2016	Rosario-Argentina	
Entrevista 9	Mary Lazo	2016	Cuenca	
Entrevista 10	Lorena Salcedo	2016	Loja	
Entrevista 11	Melissa Ramos	2016	Quito	
Entrevista 12	Belén Cevallos	2016	Quito	



# Coyuntura



# Cambio climático en América Latina: política pública y legislación para la adaptación

## *Climate change in Latin America: public policy and legislation for adaptation*

Seerlay Yadira Pérez Melchor

Consultora independiente

Correo electrónico: syadiraperez@gmail.com

*Recibido: 17-julio-2018. Aceptado: 15-septiembre-2018.*

### Resumen

El presente artículo tiene como objetivo exponer los progresos, dificultades y retos de la política pública en términos de legislación sobre las medidas de adaptación frente al cambio climático en América Latina en el período comprendido entre los años 2000 y 2017. Desde un análisis en prospectiva y de interpretación, que comprendió dos fases, se realizó una revisión de fuentes documentales sobre las políticas públicas y la normativa existente sobre cambio climático, así como algunas experiencias de implementación que han sido documentadas. Esto arrojó por resultados, respecto a los progresos, que la mayoría de los países de la región han implementado mecanismos y estrategias de adaptación de sus territorios frente al cambio climático, amparados en la legislación vigente. Mientras que, en relación con las dificultades, algunos países carecen de un marco normativo que garantice la implementación de estos planes y programas de adaptación ya elaborados. Uno de los retos que tienen los Gobiernos de turno es el avance de una gobernanza ambiental que articule las capacidades de resiliencia de las poblaciones y las estrategias de adaptación vinculadas con los procesos de desarrollo en el territorio. Cabe señalar que no es parte del presente estudio realizar un análisis secuencial de la política pública, ni abordar de manera paralela las estrategias de mitigación en relación con el cambio climático, aspectos que podrían constituirse como objeto de estudio para las próximas investigaciones.

**Palabras claves:** América Latina, política pública, cambio climático, legislación, adaptación, progresos, dificultades.

## Abstract

The objective of this article is to present the progress, difficulties and challenges of public policy in terms of legislation on measures to adapt to climate change in Latin America in the period from 2000 to 2017. From a prospective analysis and of interpretation that included two phases, a review of documentary sources on public policies and existing regulations on climate change was carried out, as well as some implementation experiences that have been documented. This resulted in results, in terms of progress, that most countries in the region have implemented mechanisms and strategies to adapt their territories to climate change, covered by current legislation. While, with respect to the difficulties, some countries lack a regulatory framework that guarantees the implementation of these adaptation plans and programs already prepared. One of the challenges faced by the governments in power is the advancement of environmental governance that articulates the resilience capacities of the populations and the adaptation strategies linked to the development processes in the territory. It should be noted that it is not part of the present study to conduct a sequential analysis of public policy, nor to address mitigation strategies in relation to climate change in parallel, aspects that could constitute an object of study for future research.

**Keywords:** Latin America; public policy; climate change; legislation; adaptation; progress; difficulties.

## 1. Introducción

En la actualidad, la población mundial atraviesa uno de los fenómenos más complejos en términos ambientales, denominado cambio climático. Este es entendido como “el cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC], 1992: 3). Las consecuencias que se generan están relacionadas con los efectos nocivos en “la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales [...] en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humano” (CMNUCC, 1992: 3).

La afectación causada a los ecosistemas que soportan la vida representa una seria amenaza para las poblaciones y su hábitat. Si se mantiene el incremento en la temperatura actual y sobrepasa los 1,5 °C, teniendo en cuenta que el límite señalado por los científicos y establecido en el Acuerdo de París (2015) es de 2 °C, se esperarán pérdidas considerables en todos los sectores tanto a escala rural como urbana. Esto ha sido señalado en las últimas evaluaciones presentadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2007a, 2007b, 2014) y en los informes como el de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, 2016; o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2014).



En América Latina, esta situación se evidencia en el retroceso de los glaciares andinos, el aumento de las precipitaciones, un mayor riesgo de deslizamiento de tierras, inundaciones y erosión costera, así como también en la reducción de los recursos pesqueros, aumento de las enfermedades tropicales, degradación de los bosques de la Amazonía, el desplazamiento de la frontera agrícola, entre otras consecuencias observadas por científicos que trabajan sobre los efectos del cambio climático (Carabine y Lemma, 2014).

En términos económicos, la región ha tenido pérdidas que alcanzaron más de 87 mil millones de dólares entre 1990 y 2015 como efecto del impacto de 974 desastres naturales durante dicho período (Lara, Guevara y Zentella, 2017). Con respecto al desplazamiento humano temporal y permanente, se ha evidenciado una relación directa entre el ambiente, el cambio climático y las migraciones. Así lo indican los resultados de una investigación realizada por la Organización Internacional para las Migraciones sobre los casos de Ecuador, Colombia, Argentina, Brasil y Chile, en la cual una de las conclusiones más importantes es “que en todos los casos se producen movimientos migratorios de tipo permanentes y transitorios por causas de la intensificación de eventos climáticos extremos provocados por el cambio climático” (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2017: 142).

Frente a estas problemáticas, la mayoría de los países de América Latina han firmado los acuerdos que a escala mundial se han establecido para enfrentar el cambio climático. Hasta el 2017 todos los países de la región, excepto Nicaragua, ratificaron el Acuerdo de París alcanzado en la Conferencia de las Partes (COP21), el cual estableció el compromiso de todos los Gobiernos para limitar el aumento de la temperatura por debajo de los 2 °C. De igual forma, han participado en la CMNUCC vigente desde 1994, dirigida a resolver el desafío del cambio climático y el Protocolo de Kioto de 1997, vigente desde el 2005, para la reducción de gases de efecto invernadero (GEI).

Por todo lo anterior, este artículo presenta los progresos, dificultades y retos de la política pública en términos de legislación, implementadas como medidas de adaptación frente al cambio climático en América Latina en el período comprendido entre los años 2000 y 2017. En ese sentido, el interrogante que guía esta investigación es conocer: ¿Cuáles son los progresos, dificultades y retos de la política pública relacionadas con medidas de adaptación frente al cambio climático, implementadas en América Latina desde el 2000 hasta el 2017? Respecto al período de análisis escogido, es evidente la tendencia de los países a incorporar en sus agendas políticas el tema del cambio climático durante los primeros cinco lustros del siglo XXI, sobre todo, luego de los pactos internacionales firmados a finales del siglo XX.

Con el fin de hacer un análisis documental legislativo a partir de la normativa existente sobre cambio climático en la región, el proceso de investigación se desarrolló en dos fases. En la primera se realizó una revisión de fuentes secundarias sobre las políticas públicas y la normativa existente sobre cambio climático, así

como algunas experiencias de implementación documentadas en los países de América Latina durante los años 2000 y 2017. En esta misma fase —y usando como referencia el último informe presentado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)—<sup>1</sup> se configuró el marco teórico con los conceptos de cambio climático, gases de efecto invernadero, política pública y adaptación.

En la segunda fase, con la información levantada se procedió a realizar el análisis e interpretación de los resultados y desarrollar las conclusiones. Este proceso implicó un cruce de los datos recogidos de la revisión de la normativa existente, con las fuentes secundarias que agrupan las experiencias en varios países. En tal sentido, se revisó la política pública de 20 países de la región, enfocada a la implementación de estrategias y planes para las medidas de adaptación ante el cambio climático, con lo cual se encontró tanto similitudes como diferencias que son expuestas en los resultados.

Respecto a la estructura del documento y después de la presentación del marco teórico, en el tercer apartado se expone la normativa y los mecanismos vigentes por medio de los cuales se ha implementado las políticas públicas. En el cuarto apartado se hace referencia a los progresos y las estrategias de adaptación empleadas para evitar y minimizar los daños causados por los efectos del cambio climático, mientras que en el quinto acápite se señalan las dificultades que han tenido los Gobiernos en la implementación de estas políticas, así como los retos que tienen los organismos internacionales en relación con las estrategias de adaptación. Para finalizar, se presentan las conclusiones.

## 2. Referentes conceptuales sobre cambio climático y política pública

Los gases de efecto invernadero (GEI) son gases atmosféricos conformados por vapor de agua, dióxido de carbono, metano, óxido de nitrógeno y ozono. Estos gases, que se encuentran en la atmósfera, siendo de origen natural y antropogénico, atrapan la energía del sol en la atmósfera, provocando que esta se caliente. El vapor de agua, el dióxido de carbono y los otros componentes del GEI juegan un papel fundamental “al impedir que la radiación infrarroja escape directamente de la superficie al espacio” (Garibaldi y Rey Santos, 2006: 11). Estos gases producen el efecto invernadero natural, los cuales permiten la vida en el planeta, pero también el exceso de GEI en la atmósfera aumenta los efectos y, por tanto, se genera el calentamiento global, ocasionando daños a todos los seres vivos.

El problema consiste en la influencia antropogénica en el medioambiente, lo cual genera que las emisiones de dióxido de carbono, el metano, el óxido nítrico y los gases industriales generados por el hombre sean más continuas y amplíen el

1 El IPCC fue creado en 1988 con el fin de proveer evaluaciones con información científica y socioeconómica sobre el cambio climático, sus consecuencias medioambientales y económicas y las posibles soluciones para mitigar sus efectos. Desde entonces ha elaborado cinco informes de evaluación sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta. En la actualidad se encuentra en su sexto ciclo de evaluación. El I informe fue publicado en 1990, el II en 1995, el III en 2001, el IV en 2007 y el V en 2014. Se espera que el VI informe esté listo en 2022.

efecto invernadero natural. Si continúa el incremento de los GEI y las políticas públicas no son efectivas para enfrentar el cambio climático, las estimaciones derivadas de los modelos climáticos señalan que “la temperatura media mundial ha de aumentar entre 1,4 y 5,8 °C (2,5 - 10,4 °F) para el año 2100” (Garibaldi y Rey Santos, 2006: 12). El aumento de la temperatura traería consecuencias nefastas para la vida en la Tierra, la pérdida de los trópicos, el deshielo de la capa de hielo de Groenlandia y de la Antártida, siendo el agua y las inundaciones los nuevos inquilinos de las ciudades costeras.

En consecuencia, para minimizar y prevenir los impactos esperados de este fenómeno, los Gobiernos buscan implementar medidas de adaptación y mitigación en sus países. En ese sentido, la adaptación es el “proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos” (IPCC, 2014: 5). En el Acuerdo de París, el objetivo mundial relativo a la adaptación “consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible” (Acuerdo de París, 2015: art. 7).

Respecto a las acciones de mitigación, estas se encuentran enfocadas en la reducción de la cantidad de emisiones de GEI y tendrían un resultado a mayor plazo. Mientras que las estrategias de adaptación se encuentran sujetas a un ámbito inmediato con resultados a futuro, es decir, buscan “proteger a la población e infraestructura, evitar pérdidas en productividad de actividades económicas, garantizar la seguridad alimentaria, garantizar la provisión de agua, entre otras” (Lara, Guevara y Zentella, 2017: 14). Sin embargo, según el IPCC, la adaptación tiene ciertos límites, por lo cual es necesario que los Gobiernos implementen políticas públicas que vinculen de manera articulada las medidas de mitigación y de adaptación ya que cada una ofrece beneficios en distintas escalas de tiempo (IPCC, 2014).

Se reconoce que las políticas públicas son “el lugar donde las sociedades definen sus relaciones con el mundo y consigo mismas” (Muller, 2010: 79), así como “el conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad pública, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o modificación de algún aspecto del orden social” (Roth, 2014: 36). Por tanto, en el ámbito de la política pública se debe continuar con la implementación de estrategias de adaptación como el establecimiento de áreas protegidas y la suscripción de acuerdos de cooperación y gestión comunitaria para proyectos de desarrollo sostenible.

Otro aspecto a tener en cuenta, es que si se acepta que la adaptación guarda relación con la gestión del riesgo, las acciones que se tomen repercutirán significativamente en los riesgos del cambio climático, entendidos como las “interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (IPCC, 2014: 11) que, a su vez, están relacionados con factores sociales, económicos y culturales, tales como la distribución de la riqueza, la demografía, la migración, los valores sociales y las estructuras de gobernanza.

### 3. Estado actual de la política pública en América Latina

Los componentes estructurales de la política pública de adaptación ante el cambio climático responden principalmente a los conocimientos científicos de los modelos y previsiones sobre el fenómeno y tienen como líneas estructurales la capacidad de respuesta y la reducción de la vulnerabilidad social mediante la promoción de las capacidades técnicas, la eficiencia energética, la protección forestal, la gestión hídrica, la seguridad alimentaria y la gestión del riesgo. Sin embargo, las políticas públicas también se enfrentan a intereses de comunidades científicas, políticas y sociales (Lampis, 2013), debido, en parte, a las tensiones del poder político y económico, las condiciones específicas de cada país, el riesgo climático, las fases del desarrollo, entre otras.

Los enfoques de las estrategias de adaptación varían de acuerdo con la complejidad que representa la geografía, es decir, para países con zona costera es vital la protección frente a la subida del nivel del mar, mientras que para otros, la gestión de los recursos hídricos es la apuesta ante las constantes sequías. Por tanto, en el marco general de las políticas públicas se refleja el *enfoque de adaptación basado en ecosistemas* (IPCC, 2014). Entre las semejanzas de las políticas de adaptación se encuentra el carácter ambicioso de sus objetivos, entre ellos, el impulsar proyectos de energía renovable, la transferencia de tecnología e innovación e incorporación de la dimensión de adaptación a la producción agrícola, la gestión hídrica, el ordenamiento territorial, la salud y la educación (Estigarribia, 2013; Nachmany *et al.*, 2015).

La intervención de los comités intersectoriales en el diseño de la política pública para la adaptación y los planes para ejecutarla es una característica que comparten la mayoría de países, acompañada del establecimiento de acuerdos institucionales y la definición de responsabilidades a escala territorial. En general, estos procesos están liderados por la autoridad ambiental nacional respectiva. Otro aspecto clave a tener en cuenta en la implementación y la gestión de estas políticas es la participación activa de la sociedad civil, los sectores productivos y de las/los líderes locales y comunitarios (Nachmany *et al.*, 2015).

En ese sentido, las buenas prácticas y la vinculación con la sociedad muestran resultados positivos en materia de adaptación. Tenemos algunos casos: en Brasil se realizó un proceso participativo y de consulta pública para la elaboración del Plan Nacional sobre Cambio Climático en el año 2008; en Argentina actualmente se están realizando consultas regionales a la sociedad civil y coordinación intersectorial; en Chile se creó la Agencia Chilena de Eficiencia Energética y una ley que exonera de impuestos a las personas que instalen colectores solares para agua caliente en viviendas nuevas; en Cuba está en curso el macroproyecto “Escenarios de peligro y vulnerabilidad de la zona costera cubana”, asociado al ascenso del nivel medio del mar para los años 2050 y 2100; en México el “Portal sobre adaptación al cambio climático” contiene información sobre las políticas nacionales, proyectos, medidas y acciones para que la ciudadanía tenga acceso a la información sobre el tema (Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción

frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe [Regatta], 2017). Por lo pronto, se presenta en la tabla 1 las leyes y los mecanismos de implementación para la adaptación ante el cambio climático en América Latina.

Tabla 1  
Normativa y mecanismos de implementación frente el cambio climático en América Latina

País	Ley/Política	Mecanismos de implementación
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Cambio Climático, DOF 06-06-2012</li> <li>• Estrategia Nacional de Cambio Climático 2013</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Cambio Climático 2012</li> <li>• Comisión Intersectorial de Cambio Climático 2013</li> <li>• Sistema Nacional de Cambio Climático 2013</li> <li>• Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero 2013</li> <li>• Política Nacional de Cambio Climático 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Acción Inmediata 2013</li> <li>• Consejo Nacional de Cambio Climático 2013</li> <li>• Plan de Acción Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático 2013</li> <li>• Plan Nacional de Cambio Climático 2015</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Cambio Climático, Decreto n.º 297-2013</li> <li>• Estrategia Nacional de Cambio Climático 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Nacional de Cambio Climático 2010</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia Nacional de Cambio Climático 2013</li> <li>• Política del Medio Ambiente 2012, se propone “Revertir la degradación ambiental y la reducción de la vulnerabilidad frente al cambio climático”. Decreto n.º 233</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Nacional de Cambio Climático 2017</li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuesta de Ley: Ley General de Gestión Integral para la Adaptación y Mitigación ante el Cambio Climático 2017</li> <li>• Estrategia Nacional Ambiental y de Cambio Climático 2010-2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Cambio Climático 2009</li> <li>• Alianza Nicaragüense ante el Cambio Climático 2009</li> <li>• Plan de Acción Nacional ante el Cambio Climático 2010</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Ley: Ley de incorporación de la variable del cambio climático como eje transversal obligatorio en las políticas públicas ambientales, 2017, Expediente 20.527</li> <li>• Estrategia Nacional de Cambio Climático 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Consultiva de Cambio Climático 2006</li> <li>• Dirección de Cambio Climático 2010</li> <li>• Plan de Acción Estratégica Nacional de Cambio Climático 2015</li> </ul>
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional de Cambio Climático 2007</li> <li>• Estrategia Nacional de Cambio Climático de Panamá 2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité Nacional de Cambio Climático 2009</li> <li>• Plan de Acción para la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático 2016</li> </ul>
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tarea vida: Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático 2017</li> </ul>

*Continúa en página siguiente.*

País	Ley/Política	Mecanismos de implementación
Haití	<ul style="list-style-type: none"> <li>No tiene ley</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan de Acción Nacional de Adaptación 2015</li> </ul>
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Nacional de Cambio Climático 2015</li> <li>Art. 194 Constitución de Dominicana. “Es prioridad del Estado la formulación y ejecución, mediante ley, de un plan de ordenamiento territorial que asegure el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la Nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático”. 2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismos de Desarrollo Limpio 2009</li> <li>Plan de Acción Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2008</li> </ul>
Colombia <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Nacional de Cambio Climático 2017</li> <li>Ley n.º 1931 27/7/20181 por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2012</li> <li>Sistema Nacional de Cambio Climático 2016</li> </ul>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>No tiene ley</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión Permanente de Ambiente Recursos Naturales y Cambio Climático 2010</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>Art. 44 Constitución de Ecuador. “El Estado adoptará medidas adecuadas y transversales para la mitigación del cambio climático, mediante las limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la deforestación y de la contaminación atmosférica; tomará medidas para la conservación de los bosques y la vegetación y protegerá a la población en riesgo”. 2011</li> <li>Estrategia Nacional del Cambio Climático 2012-2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Subsecretaría de Cambio Climático 2009</li> <li>Comité Interinstitucional de Cambio Climático 2010</li> <li>Código Orgánico de Ambiente, Registro Oficial Suplemento 983/2017, Libro Cuarto del Cambio Climático</li> <li>Plan Nacional de Cambio Climático 2015-2018</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley n.º 30754 Ley Marco sobre Cambio Climático 2018</li> <li>Estrategia Nacional ante el Cambio Climático 2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático 2010</li> <li>Comisión Nacional de Cambio Climático 2010</li> </ul>
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley n.º 300 Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, Art. 32 Cambio Climático 2012</li> <li>Política y Plan Plurinacional de Cambio Climático 2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Cambios Climáticos 2009</li> <li>Mecanismo Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2007</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley n.º 12.187 que establece la Política Nacional sobre Cambio Climático 2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión Interministerial de Cambio Climático 2007</li> <li>Plan Nacional sobre Cambio Climático 2008</li> <li>Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2015</li> </ul>
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Nacional de Cambio Climático 2011</li> <li>Estrategia Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2015</li> <li>Ley n.º 5875 Nacional de Cambio Climático 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Cambio Climático 2001</li> <li>Comisión Nacional de Cambio Climático 2001</li> <li>Oficina Nacional de Cambio Climático 2001</li> <li>Plan Nacional de Cambio Climático, Fase I, 2004</li> <li>Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2016</li> </ul>

*Continúa en página siguiente.*

País	Ley/Política	Mecanismos de implementación
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley n.º 20417 que crea el Ministerio del Ambiente y en su Art. 70 establece “proponer políticas y formular los planes, programas y planes de acción en materia de Cambio Climático”. 2010</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022</li> <li>• Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2014</li> <li>• Comisión Asesora Presidencial Permanente de Cambio Climático 2017</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional de Cambio Climático 2017</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático 2009</li> <li>• Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático 2010</li> <li>• Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático 2016</li> </ul>
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No tiene ley</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité Gubernamental sobre el Cambio Climático 2009</li> <li>• Secretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable 2016</li> <li>• Gabinete Nacional de Cambio Climático 2016</li> </ul>

1 Aunque en Colombia y Perú las leyes son promulgadas en el año 2018, es importante incluirlas porque son un avance para la región en términos de legislación.

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa revisada por cada país; Mora, Ramírez, Ordaz, Acosta y Serna (2010); Postigo *et al.* (2013); Nachmany *et al.* (2015).

De los datos anteriores (20 países de la región), observamos que 7 países cuentan con una ley nacional<sup>2</sup> de cambio climático, que son México, Guatemala, Honduras, Colombia, Perú, Brasil y Paraguay. De igual forma, se encontró que Ecuador y República Dominicana han incluido en sus constituciones un artículo sobre cambio climático, mientras que Nicaragua y Costa Rica han presentado un proyecto de ley para su aprobación y Bolivia y Chile han incorporado un artículo sobre el tema en leyes ambientales. En relación con la política nacional, 17 Estados tienen políticas y estrategias ante el cambio climático. Además, todos los países han creado programas, comisiones, comités, sistemas, direcciones o consejos para implementar las medidas de adaptación ante el cambio climático.

Aunque en la tabla 1 no se incluyó el total de los mecanismos de adaptación por cada país, como por ejemplo, los proyectos de cooperación como el de Mujeres de los Páramos, entre Colombia, Ecuador y Perú, todos los Estados señalan en las comunicaciones nacionales sobre *contribución prevista y determinada a nivel nacional* (INDC) los instrumentos que articulan la política pública en torno a los ejes estratégicos ante el cambio climático. Esto incluye los mecanismos de desarrollo limpio, los cuales están enfocados en las medidas de mitigación mediante proyectos vinculados al marco de *reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo* (REDD+) o el comercio de carbono, en el cual todos los países de América Latina, a excepción de Venezuela, tienen proyectos registrados (Regatta, Informes por País, 2017).

2 Una ley nacional o ley marco “actúa como base integral y unificadora para las políticas públicas de cambio climático” (Nachmany *et al.*, 2015: 11).

En general, la legislación y las políticas nacionales son recientes. A finales de la primera década de este siglo, 11 países de la región han aprobado leyes o tienen proyectos de orden nacional y, aunque no se incluyó en la tabla, hay casos de ciudades que han tomado la iniciativa de decretar una ley sobre cambio climático, como es el caso de Buenos Aires. También hay ciudades que han elaborado políticas y planes de adaptación, como son Belo Horizonte, Cartagena o Quito (Margulis, 2016). En la mayoría de los casos, es la máxima autoridad ambiental la encargada de gestionar la política pública de adaptación al cambio climático y desconcentrarla en unidades territoriales, según sea el sistema de gobierno (Lara, Guevara y Zentella, 2017).

#### **4. Principales progresos en la política pública sobre cambio climático**

Durante la primera década del siglo *xxi* hacía eco la necesidad de diseñar y poner en práctica políticas públicas y normativas dirigidas a enfrentar las consecuencias del cambio climático, entre ellas, varias investigaciones que sugerían la necesidad de implementar acciones como “el establecimiento de políticas estatales y el aseguramiento institucional para la real aplicación de estas” (Garibaldi y Rey Santos, 2006: 79). Lo anterior significaba un aporte sustancial en términos financieros y técnicos, ya que sin estos recursos sería difícil conseguir progresos en relación con una adaptación social, tal como lo indicaban los representantes de América Latina en las Conferencias de las Partes (COP) (Cepal, 2014b).

En ese sentido, la cooperación internacional del Fondo Verde para el Clima (FVC), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), organizaciones como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), entre otros, han colaborado en la prestación de apoyo técnico y financiero a los países en desarrollo, incluidos la mayoría de América Latina. De hecho, en los últimos cinco años se ha incrementado el número de políticas y planes nacionales de adaptación (PNDA) ante el cambio climático. Alrededor de 13 países cuentan con un PNDA, en tanto que los demás restantes tienen planteado elaborarlo en los próximos años, según los reportes de sus comunicaciones nacionales, como parte de los compromisos suscritos en las COP.

Por consiguiente, el hecho de que algunos países ya estén elaborando planes de adaptación al cambio climático articulados a los planes de desarrollo nacional representa un progreso sustancial en relación con la coordinación interinstitucional, la política intersectorial y la escala local, entre ellas: Brasil, con su Política Nacional de Cambio Climático, en la que establece “las directrices para incorporar la adaptación en todos los niveles de gobierno” (Regatta, 2017: 1); Nicaragua, que ancló la Estrategia Nacional Ambiental y del Cambio Climático al Plan Nacional de Desarrollo Humano; Honduras, que enmarcó la Estrategia Nacional de Cambio Climático al Plan de Nación 2010-2022 cuyo énfasis es el desarrollo regional.

Estados como Argentina, Colombia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay cuentan con apoyo económico internacional para ejecutar



proyectos específicos de adaptación al cambio climático (Cepal, 2014a). Estos recursos son gestionados mediante agencias, como el Fondo de Adaptación administrado por el Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Algunos de los requerimientos para aprobar las propuestas son la coherencia que mantengan con los planes nacionales de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza en sus comunicaciones nacionales (CMNUCC, 2016). Desde la gobernanza ambiental, cabe destacar el trabajo liderado por algunos Gobiernos con el fin de vincular a diferentes actores en las estrategias de adaptación. Colombia adoptó, por ejemplo, una Estrategia Nacional de Educación, Formación y Sensibilización de Públicos sobre Cambio Climático, mientras que en Ecuador se realizó un proceso participativo con actores y Gobiernos locales en 7 regiones o zonas de planificación del país para aprobar la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

Los proyectos sobre adaptación también constituyen un importante progreso en los mecanismos de implementación de las políticas públicas. Países como México cuentan con proyectos insignes como el de *adaptación de humedales costeros del golfo de México ante los impactos del cambio climático*; Guatemala, en su sistema de educación, nivel primario y secundario, ha incluido materiales para la difusión y educación ambiental para el cambio climático por medio del documento *Orientaciones curriculares con énfasis en cambio climático*; Perú, por su parte, con el *Proyecto de Adaptación al Impacto del retroceso acelerado de glaciares en los Andes Tropicales*; Colombia con el *Programa Conjunto de Integración de Ecosistemas y Cambio Climático en el Macizo Colombiano*. Esto evidencia que en el momento en que hay voluntad política sí se pueden obtener avances en adaptación ante el cambio climático (Regatta, Informes por País, 2017).

## 5. Dificultades en la implementación de las medidas de adaptación al cambio climático

La escasa difusión de información científica sobre el cambio climático en un lenguaje sencillo y claro que pueda ser entendido por todas las personas hace parte de las mayores dificultades respecto a la adaptación. De igual manera, “la escasa capacitación tanto estratégica como informativa que tienen los funcionarios y familias sobre los efectos del cambio climático para su comunidad y para sí mismos” (Solís, 2013: 102) reduce las posibilidades de enfrentar el fenómeno y sumarse a los esfuerzos liderados por las diferentes organizaciones que trabajan en temas de adaptación. En este sentido “sería muy importante tener en cuenta las culturas de las comunidades y comunicar a la población con un lenguaje no técnico, incluso en la lengua de origen” (OIM, 2017: 152), así como “el establecimiento de medidas para aumentar la sensibilización del público y difusión de información a fin de promover estilos de vida *ecofriendly* entre los ciudadanos” (Moraga y Meckievi, 2016: 37).

Por otro lado, según la revisión hecha a los informes presentados por cada país de América Latina, solo 8 países de la región han incorporado en sus estrategias de

adaptación mecanismos de difusión, educación y participación sobre los procesos de adaptación al cambio climático (Regatta, Informes por país, 2017). Respecto al financiamiento internacional, la mitad de los países de la región aún no han recibido recursos por parte del Fondo de Adaptación, ya que los Gobiernos han tenido dificultades en aprobar los requerimientos para acceder a estos fondos económicos, sobre todo en la coherencia de los proyectos de adaptación con los planes de desarrollo y sus políticas sectoriales. Sin embargo, la otra opción que tienen es la fuente de financiación por medio del FMAM.

En este caso, todas las naciones de América Latina han logrado la obtención de recursos de este fondo para proyectos tanto de adaptación como de mitigación. Otra de las dificultades es la falta de autoridades de implementación nacional para la inversión de estos recursos. Hasta ahora, 14 países todavía no cuentan con una autoridad aprobada. De igual forma, 10 Estados tampoco cuentan con un fondo nacional para distribuir su presupuesto a nivel local (Regatta, Informes por país, 2017).

Otro aspecto son las barreras institucionales para la implementación de las medidas de adaptación e integrar este tema en la toma de decisiones (Cepal, 2014b; IPCC, 2014), “dado que la planificación de la adaptación e implementación en todos los niveles de gobierno están supeditados a los valores sociales, los objetivos y las percepciones de riesgo, el reconocimiento de diversos intereses, circunstancias, contextos socioculturales y las expectativas pueden beneficiar los procesos de toma de decisiones” (Moraga y Meckievi, 2016: 67). Adicionalmente, hay que tener en cuenta que “la capacidad individual y colectiva para responder a los desafíos del cambio climático, al igual que su comportamiento convencional en relación con el medioambiente, difieren según las estructuras sociales, las instituciones vigentes, las relaciones de poder, etc.” (Lo Vuolo, 2014: 30).

### 5.1. Futuros retos para los Gobiernos en políticas públicas

La gestión de los recursos hídricos es uno de los retos más importantes para los Gobiernos de la región, ya que son pocos los países que están realizando proyectos de adaptación relacionados con el agua, entre ellos están Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Uruguay. Por tanto, se pueden aprovechar algunas técnicas adaptativas, como “la planificación de escenarios, los enfoques basados en el aprendizaje y las soluciones flexibles y de bajo riesgo, [que] pueden ayudar a crear resiliencia para los cambios e impactos hidrológicos inciertos causados por el cambio climático” (IPCC, 2014: 14). Además, se deben considerar algunas iniciativas locales, como las realizadas por dos provincias de Panamá para la gestión integrada de los recursos hídricos mediante el *programa conjunto para las cuencas de los ríos Tabasará y Chuqunaque* (Regatta, Informe País Panamá, 2017).

Pilar Moraga y Sol Meckievi (2016) plantean que las medidas de adaptación que deben ser promovidas por los Gobiernos en todo nivel —y que faltan por consolidar en la normativa existente— son aquellas relacionadas con el sector salud, hídrico y agrícola, como por ejemplo la creación de programas de eliminación de vectores y erradicación de enfermedades, vinculación de la variabilidad

de las precipitaciones en la gestión del riesgo, el cambio en los patrones de uso del agua, desarrollo de nuevos cultivos y aprovechamiento de las características topográficas (Moraga y Meckievi, 2016).

Entre las medidas de adaptación que podrían considerarse de mayor beneficio en términos sociales —y que se han aplicado en muy pocos casos— estarían aquellas basadas en ecosistemas que integren infraestructura gris y verde dentro de la misma estrategia. Un ejemplo de ello sería la restauración de arrecifes, bosques, manglares, instalación de techos y paredes verdes, pavimentos permeables, construcción de canales o generación de biodiesel con aceite doméstico residual (Lara, Guevara y Zentella, 2017). Todas estas acciones ayudarían a prevenir, entre otros, inundaciones, deslizamientos o enfermedades en zonas con niveles de vulnerabilidad altos.

Evaluar las políticas públicas sobre cambio climático de manera recurrente proporciona un marco de análisis para que estas puedan integrarse al desarrollo nacional de manera eficiente. Al tener en cuenta las dificultades durante el proceso de gestión de recursos y de implementación se podrían mejorar de manera sustancial su articulación con las políticas sectoriales de salud, educación, ambiente, entre otras. Esto implica también “trabajar en el fortalecimiento de capacidades de funcionarios(as), líderes y referentes, tanto de autoridades de Gobierno en los tres niveles, como de organizaciones de la sociedad civil, academia, representantes del sector privado y líderes comunales, mediante capacitación y acceso a la información sobre los vínculos entre ambiente, clima, migración, población y territorio” (OIM, 2017: 20).

## 6. Conclusiones

En América Latina las políticas públicas de adaptación vinculadas a la legislación han contribuido a establecer sinergias entre escalas del poder gubernamental, con el fin de enfrentar los efectos adversos del cambio climático. Sin embargo, aún falta que la mayoría de Gobiernos de la región se comprometan a fortalecer el marco legal y articular las políticas de adaptación a los planes nacionales de desarrollo. También es necesario la vinculación de políticas de adaptación a las políticas de sostenibilidad dirigidas a erradicar la pobreza y la miseria y la destrucción ambiental, es decir, la articulación de las políticas públicas de cambio climático con las políticas sectoriales de salud, ambiente, educación, trabajo, infraestructura y otras.

De igual forma, es prioritario que la sociedad en su conjunto, especialmente la población urbana, asuma su corresponsabilidad en el proceso de adaptación al cambio climático, los programas de prevención de riesgos y desastres, la reflexión y cambios sobre el actual modelo de consumo y decida participar activamente en los planes y proyectos de adaptación. A pesar de los avances y progresos en la gestión de recursos, elaboración de políticas públicas, mecanismos de implementación y aprobación de legislación, es mucho lo que falta por hacer desde los Gobiernos a escala nacional y local, pero también desde la ciudadanía. Quizás, si

convertimos estas acciones en hábitos recurrentes, es posible que frenemos el aumento de los GEI y en consecuencia se reduzcan los efectos del cambio climático en el planeta.

## 7. Referencias bibliográficas

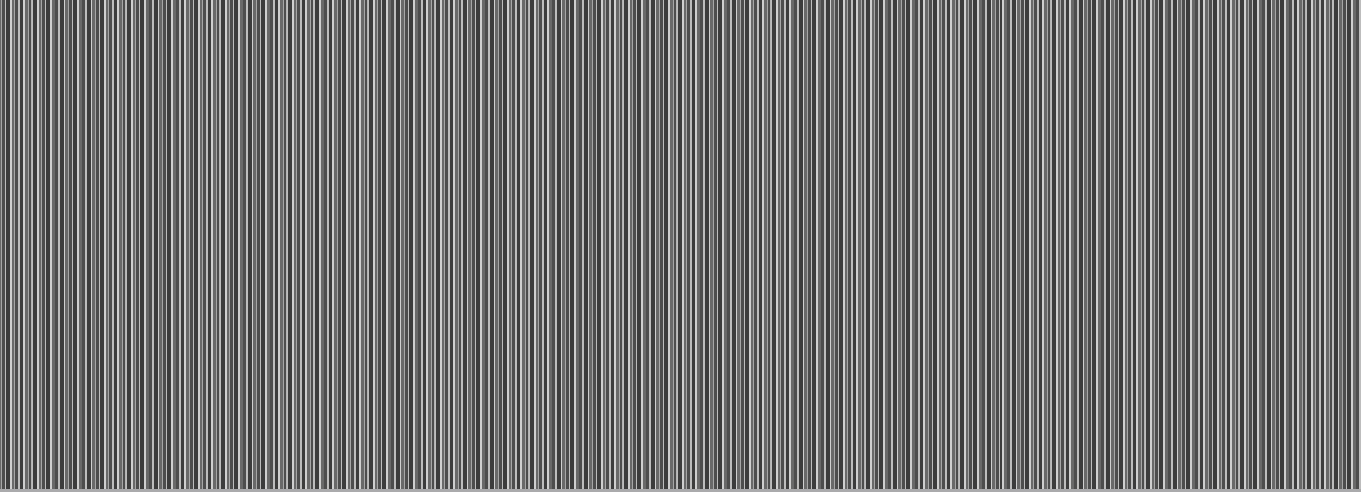
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2017). Proyecto de Ley: Ley de incorporación de la variable del cambio climático como eje transversal obligatorio en las políticas públicas ambientales. Expediente n.º 20.527.
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (2012). Ley n.º 300, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, art. 32. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Asamblea Nacional Constituyente Ciudad Alfaro-Montecristi (2011). Constitución de la República del Ecuador, Título VII, Biodiversidad y recursos naturales, Capítulo segundo, art. 414.
- Asamblea Nacional de la República Dominicana (2015). Art. 194. Plan de Ordenamiento Territorial. Constitución de la República Dominicana. Gaceta Oficial n.º 10805.
- Alianza Nicaragüense ante el Cambio Climático (2017). Propuesta de Ley General de Gestión Integral para la Adaptación y Mitigación ante el Cambio Climático. Nicaragua.
- Biblioteca del Congreso de la Nación [BCN] (2015). Legislación Extrajera Cambio Climático. Dossier Legislativo, año III, n.º 90. Buenos Aires.
- Carabine, E., y Alberto, L. (2014). *El Quinto Reporte de Evaluación del IPCC. ¿Qué implica para Latinoamérica?* Resumen ejecutivo. Alianza Clima y Desarrollo (CDKN) y Overseas Development Institute. Reino Unido y Países Bajos.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2014a). *Procesos de adaptación al cambio climático. Análisis de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2014b). *Negociaciones internacionales sobre cambio climático. Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe*. Colección Documentos de Proyecto. Santiago: Naciones Unidas.
- Congreso de la República de Guatemala (2013). Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria, ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero. Decreto n.º 7-2013.
- Congreso de la República de Colombia (2018). *Ley n.º. 1931 27 de julio de 2018 por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático*. Gaceta Oficial.
- Congreso de la República de Perú (2018). Ley n.º 30754. Ley Marco sobre Cambio Climático. Registro Oficial.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2012). Ley General de Cambio Climático. Última reforma DOF 01-06-2016.
- Congreso Nacional de Chile (2010). Ley n.º 20.417 que crea el Ministerio del Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente. Registro Oficial.
- Congreso Nacional de la República de Honduras (2013). Ley de Cambio Climático. Decreto n.º 297-2013.

- Congreso Nacional de Paraguay (2017). Ley n.º 5875 Nacional de Cambio Climático. Registro Oficial.
- Congreso Nacional de Brasil (2009). Ley n.º 12.187, que establece la Política Nacional sobre Cambio Climático. Presidencia de la República, Casa Civil.
- Consejo de Ministros, Gobierno del El Salvador (2012). Política del Medio Ambiente. Decreto n.º 233.
- Consejo de Ministros, República de Cuba (2017). Tarea Vida: Política de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático. Cuba.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC] (2016). *30.ª reunión del Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados*. Informe de la Secretaría. Marrakech: ONU.
- \_\_\_\_ (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Nueva York: ONU.
- Estigarribia, S. (2013). *Visión general sobre el estado de la mitigación y la adaptación al cambio climático en el sector energético de los países miembros*. Quito: Organización Latinoamericana de Energía (Olade).
- Garibaldi, J., y Santos, O. (2006). *El cambio climático en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático [IPCC] (2014). *Cambio Climático 2014, impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas*. Suiza: IPCC.
- \_\_\_\_ (2007a). *Cambio Climático 2007*. “Informe de síntesis”. Contribución de los grupos de trabajo I, II, y III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC). Ginebra.
- \_\_\_\_ (2007b). *Cambio Climático 2007. Impacto, adaptación y vulnerabilidad*. Contribución del grupo de trabajo II al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC). Reino Unido y Estados Unidos.
- Lampis, A. (2013). La adaptación al cambio climático: el reto de las dobles agendas. *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago: Clacso.
- Lara Pulido, J. A., Guevara, A., y Zentella, J. C. (2017). *Análisis costo-beneficio de medidas de adaptación al cambio climático en áreas urbanas de América Latina y el Caribe*. Unión Europea y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Lo Vuolo, R. (2014). *Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. visiones para América Latina. Estudios del cambio climático en América Latina*. Santiago: Cepal.
- Margulis, S. (2016). *Estudios del cambio climático en América Latina. Vulnerabilidad y adaptación de las ciudades de América Latina al cambio climático*. Santiago: Cepal/Unión Europea.
- Martínez Estrada, L. (2013). Los pobres ante el nuevo contexto del cambio climático y la destrucción de los recursos naturales en Honduras. *Pobreza, ambiente y cambio climático*. Buenos Aires: Clacso/CROP.
- Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones [MAET] (2009). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. San José: Editor Calderón y Alvarado S. A.

- Mora, J., Ramírez, D., Ordaz, J. L., Acosta, A., y Serna, B. (2010). *Panamá, efectos del cambio climático sobre la agricultura*. Ciudad de México: Cepal.
- Moraga, P., y Meckievi, S. (2016). *Análisis comparativo de la legislación de cambio climático. Propuesta de marco legal e institucional para abordar el cambio climático en Chile*. Santiago: Centro de la Ciencia del Clima y la Resiliencia CR2 y Adapt-Chile.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Traducción y estudio introductorio J.-F. Jolly y C. Salazar Vargas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nachamany, M., Fankhauser, S., Townshend, T., Davidova, J., Kingsmill, N., Landesman, T., et al. (2015). Estudio sobre legislación de cambio climático 2015. Informe sobre la legislación de cambio climático en 99 países. Resumen para responsables políticos. Bruselas: GLOBE International.
- National Assembly of Belize (2015). National Policy of Adaptation to Climate Change. Act. n.º 6 of 2015.
- Organización Mundial para las Migraciones [OIM] (2017). Migraciones, ambiente y cambio climático. Estudios de caso en América del Sur. *Cuadernos Migratorios n.º 8*. Buenos Aires: Oficina Regional para América del Sur.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2015). *Acuerdo de París*. Convención Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). París: ONU.
- Postigo, J., Chacón, P., Geary, M., Blanco, G., Fuenzalida, M., de la Cuadra, F., y Lampis, A. (2013). *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago: Clacso.
- Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe [REGATTA] (2017). *Ficha País Brasil*. Ciudad de Panamá: PNUMA.
- \_\_\_\_\_ (2017). *Fichas por País*. Ciudad de Panamá: PNUMA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2010). Proyecto Integración de riesgos y oportunidades del cambio climático en los procesos nacionales de desarrollo y en la programación de país de las Naciones Unidas. Nicaragua.
- República de Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas (2007). Política Nacional de Cambio Climático. Decreto Ejecutivo n.º 35.
- Republique D’Haïti, Ministère de L’Environnement (2015). Contribution Prévue Déterminée au niveau National (CPND).
- República Oriental del Uruguay (2017). Política Nacional de Cambio Climático. Gabinete Nacional Ambiental, Uruguay.
- Roth Deubel, A.-N. (2014). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Solís Medrano, A. C. (2013). *Pobreza, ambiente y cambio climático*. Buenos Aires: Clacso.



# Entrevistas





# Mujeres en América Latina y el Caribe: derechos humanos acceso a la justicia

## *Women in Latin America: human rights and justice access*

Entrevista a Alda Facio

Jurista feminista, escritora, docente y experta  
internacional en género y derechos humanos

Correo electrónico: [aldafacio@gmail.com](mailto:aldafacio@gmail.com)

Por María Cruz Tornay y Javier Dávalos González

Investigadora independiente / Docente e investigador del  
Centro de Relaciones Internacionales del IAEN

Correos electrónicos: [cruztornay@gmail.com](mailto:cruztornay@gmail.com) / [javier.davalos@iaen.edu.ec](mailto:javier.davalos@iaen.edu.ec)

*Elaborada:<sup>1</sup> 4-julio-2018. Aceptada: 19-noviembre-2018.*



Fotografía IAEN (2018)

*Alda Facio*

Alda Facio es cofundadora y directora académica del Instituto de Derechos Humanos de las Mujeres (WHRI, sus siglas en inglés), activista feminista de derechos humanos, jurista y escritora. Es relatora especial del Grupo de Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer. Es directora del Programa de Mujeres, Género y Justicia del Instituto

---

<sup>1</sup> Se agradece el apoyo de la abogada María Belén Palacios, estudiante de la maestría en Relaciones Internacionales del IAEN, en la transcripción del presente texto.

Latinoamericano de Prevención del Delito de las Naciones Unidas y fue una de las fundadoras del Grupo de Mujeres por la Justicia de Género de la Corte Penal Internacional. Ha llevado a cabo cientos de capacitaciones para jueces, policías y funcionarios judiciales en América Latina, así como para organizaciones de mujeres y la sociedad civil en todo el mundo. Enseña derechos humanos y género en la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas en Costa Rica. Tiene una historia de décadas de apoyo y formación al movimiento internacional de derechos humanos de las mujeres.

Esta entrevista contiene sus apreciaciones sobre la problemática actual del acceso a la justicia.. En ella se plasman sus criterios y experiencias relativas a los temas de migración, femicidio, obligaciones del Estado, obstáculos de aplicación y perspectivas de los derechos de las mujeres en el continente. La conversación se llevó a cabo vía telefónica, en el mes de julio del año 2018.

Todas las discriminaciones que ocurren dentro de la esfera privada se convierten en un asunto del Estado y el Estado tiene que tener políticas públicas para lidiar con esas problemáticas. En casi todos los Estados existen leyes sobre feminicidio o femicidio, pero no se aplican o no se implementan bien porque no hay políticas, no hay recursos, no hay capacitación para que los jueces entiendan las leyes o para que la policía actúe de acuerdo con lo que pretende la legislación, y también otras instituciones públicas. Hay políticas que están solo en el papel, pero no se ejecutan porque, ni los jefes de las instituciones, ni tampoco las personas a las que les toca ejecutarlas, hacen mucho. Tampoco hay un monitoreo para evaluar e identificar problemas que puedan ser solucionados.

La perspectiva de género está muy mal comprendida y muy mal aplicada. No es solo hablar de “todas y todos” en relación con el lenguaje; la perspectiva de género es mucho más compleja y requiere verdadera voluntad política porque no es fácil. Hay que estudiar más, hay que dialogar más, para entender que la perspectiva de género no se logra transversalizar con solo decirlo, sino que requiere todo un trabajo de reflexión, de entender los propios prejuicios y los que hay en la sociedad y tratar de ver el mundo con muchos ojos, desde muchas perspectivas. Bajo las anteriores ideas se enmarca la presente entrevista realizada a la célebre feminista Alda Facio.

**La perspectiva de género está muy mal comprendida y muy mal aplicada. No es solo hablar de “todas y todos” en relación con el lenguaje[...]**

*Este año se cumple el 25 aniversario de la Conferencia de Viena de Derechos Humanos. ¿Cuál ha sido la relevancia de esta conferencia para la igualdad de género y, específicamente, para los derechos de las mujeres?*

El pasado 25 de junio se cumplieron 25 años de que fuera adoptada la Declaración y Plataforma de Acción de Viena, en cuyo capítulo tercero se reconocía que los derechos de las mujeres son derechos humanos y que la violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos, entre otras cosas. La importancia

de esto es enorme, porque cambia el sujeto de derechos humanos, que antes hacía referencia solo al hombre o a un modelo de humano que ni siquiera existe. Por tanto, es fundamental el avance de un modelo abstracto a mujeres concretas y la apertura de derechos humanos a poblaciones que antes no estaban incluidas.

La Conferencia de Viena supuso un cambio del sujeto legal del derecho interno y, a su vez, que la violencia contra las mujeres fuera considerada como una violación a los derechos, lo que quiere decir que los actos privados de las personas, que no son el Estado o que no representan al Estado, contra otras personas, también pueden ser violaciones a los derechos humanos. Por supuesto, la conferencia tuvo un efecto importante respecto a la diversidad de mecanismos creados para la erradicación de la violencia, porque ahora las mujeres éramos humanas y porque la violencia contra las mujeres era una violación a los derechos humanos.

Así, se adoptó la Declaración de Naciones Unidas sobre Violencia Contra las Mujeres que luego se replicó en una convención regional, la Convención de Belém do Pará, para la región de Latinoamérica y el Caribe. En 1994, se nombró por primera vez una relatora especial en violencia contra las mujeres que, a su vez, al existir este mecanismo dentro del Consejo de Derechos Humanos, ha permitido que los Estados puedan discutir sobre la violencia contra las mujeres por lo menos una vez al año y comprometerse a adoptar diferentes medidas para eliminarla.

La convención ha creado mucha doctrina alrededor de la violencia contra las mujeres, como la doctrina de la debida diligencia o la doctrina de las reparaciones por violencia sufrida, y muchas otras cuestiones que son importantes para quienes trabajan en la violencia contra las mujeres, el tipo de obligaciones que tienen los Estados respecto a políticas específicas para eliminar, o luchar, o lidiar con la violencia contra las mujeres y tantos otros mecanismos que fueron creados, precisamente, porque ahora las mujeres eran humanas.

*Estas convenciones marcaron un hito para que los Estados asumieran su responsabilidad en la erradicación de la violencia hacia las mujeres y, de manera general, en el avance hacia la igualdad. ¿Cómo aportó la inclusión del enfoque de género en la toma de decisiones para la generación de políticas públicas en la región?*

Las conferencias lograron que se hiciera un llamado a que se incluyera o transversalizara la perspectiva de género en la política pública y en la legislación, es decir, en todo lo que haga el Estado. La perspectiva de género lo que permite es visibilizar la situación de las mujeres, lo que también implica visibilizar las violaciones de las mujeres que antes estaban invisibles para el Estado, porque, antes, el Estado no tenía por qué estar al tanto de lo que les pasaba a las mujeres dentro del hogar, dentro de las familias, dentro de las empresas privadas, entre otras. Todas las discriminaciones que ocurren dentro de la esfera privada se convierten en un asunto del Estado y el Estado tiene que tener políticas públicas para lidiar con esas problemáticas.

*Las políticas con enfoque de género han sido incluidas en las legislaciones de la mayor parte de los países en el continente, por ejemplo, en el caso de legislaciones para erradicar la violencia de género. Sin embargo, los feminicidios siguen presentando tasas alarmantes. ¿Qué dirección deben tomar las políticas públicas para actuar frente a la violencia hacia las mujeres?*

Hay mucha legislación que tiene perspectiva de género. Por ejemplo, hay legislaciones sobre la violencia, sobre la igualdad, y otros temas, pero no toda la legislación tiene perspectiva de género. Falta muchísimo por hacer respecto a legislación y respecto a las políticas públicas, porque una cosa son las leyes y otra cosa son las políticas públicas, ya que las políticas públicas tienen que desarrollarse para implementar muchas de las leyes que existen, pero que no tienen políticas concretas para desarrollar lo que esas leyes pretenden. Por ejemplo, en casi todos los Estados existen leyes sobre feminicidio o femicidio, pero no se aplican o no se implementan bien porque no hay políticas, no hay recursos, no hay capacitación para que los jueces entiendan las leyes o para que la policía actúe de acuerdo con lo que pretende la legislación, y también otras instituciones públicas.

Por ejemplo, el Ministerio de Educación debe tener políticas para educar a los niños y a las niñas en la no violencia, para que entiendan que la violencia es una violación a los derechos humanos; el Ministerio de Salud Pública tiene que tener políticas para lidiar con las mujeres que han sido violentadas y, así, cada uno de los ministerios tiene que tener una política clara para lidiar con el problema de la violación y la violencia contra las mujeres que, por otra parte, no es lo único de género. La perspectiva de género abre el universo a todas las discriminaciones grandes y pequeñas que le pasan a las mujeres. Todas las instituciones estatales tienen que luchar contra esa discriminación porque, precisamente, la violencia contra las mujeres se da gracias a que existe esa no valoración de la humanidad de las mujeres. Por tanto, una ley de feminicidio no va a eliminar la violencia si no hay también medidas concretas para mejorar lo que la gente, tanto hombres como mujeres, piensen que son las mujeres.

*¿Cuáles son esos obstáculos que encuentran las mujeres de América Latina y el Caribe para el acceso a la justicia y a sus derechos humanos?*

Son muchos los obstáculos, uno de los cuales es la naturalización de la violencia que vive la mayoría de las mujeres, que entienden que es algo natural que tienen que aguantar por el hecho de ser mujeres o que se trata de problemas que son parte de la vida. Hay toda una naturalización e invisibilización de la violencia en mujeres que viven muchas formas de violencia pero que no las viven conscientemente como violencia.

Otro de los obstáculos es el hecho de que el testimonio de las mujeres no sea creído. Cuando van y ponen una denuncia, todo el aparato judicial y policial está hecho para no creer a las mujeres, porque lo que hablamos las mujeres tienen mucho menor valor que el testimonio de un hombre. Los jueces y la policía no están

entrenados para ver y leer entre líneas, para entender cómo sucede esta violencia de la que no siempre se puede hablar abiertamente. Ahí hay muchos obstáculos y esperas, que también sufren todas las personas, los hombres también. Por ejemplo, es caro litigar, hay que saber un poco de leyes, porque si alguien ni siquiera sabe que existe una ley de feminicidio, por qué va a poner una denuncia; o si no sabe dónde se pone la denuncia, o si no dispone de dinero. También hay muchos otros problemas de lenguaje, por ejemplo, personas que no hablan el lenguaje de la Corte, o no saben explicar lo que pasó en términos que sean entendibles para los que trabajan ahí.

*¿Qué conflictos y arreglos civiles institucionales afronta la política pública en materia de igualdad de género y respeto y garantía de los derechos humanos de las mujeres?*

Hay muchas resistencias tanto de hombres como de mujeres a creer que de verdad es un problema que necesita de política pública, a no creer en que el Estado puede cambiar nada. Hay como una desesperanza de pensar que de por sí nada va a cambiar y el Estado tampoco pone todos los recursos o toda la voluntad.

*Las situaciones de discriminación y desigualdad muchas veces afectan con mayor virulencia a determinadas personas y colectivos. ¿Cómo que se puede incorporar de manera eficaz una perspectiva interseccional en las políticas públicas?*

La perspectiva de género está mal entendida, porque una perspectiva de género sin interseccionalidad, es inexistente. No entiendo cómo hay gente que afirma que va a agregar la perspectiva interseccional al género: si no había perspectiva interseccional, es que no había perspectiva de género. Y esto es así porque la perspectiva de género bien hecha permite ver todas las formas de ser mujer que hay en la intersección de ser mujer con ser negra, con ser indígena, con ser pobre, con ser lesbiana. Es decir, si no se ha hecho eso, entonces, ¿de qué perspectiva de género estamos hablando?

**La perspectiva de género está mal entendida, porque una perspectiva de género sin interseccionalidad, es inexistente.**

*Desde el Estado muchas veces se ha tenido una idea muy occidentalista, por ejemplo, en materia de derechos o, más concretamente, en materia de familia. ¿Cómo pueden convivir los avances en materia de derechos de las mujeres con otras nociones de familia, tomando en cuenta la diversidad de modelos?*

La perspectiva de género contempla muchas diferentes formas de familia y de posibilidades de relacionamiento entre unos y otros. Si de verdad los Estados hubieran incorporado la perspectiva de género, hoy entenderían que hay muchos tipos de familia, donde estarían incluidas las familias de los pueblos indígenas o cómo

cada grupo étnico define lo que son sus familias. El problema es que en la perspectiva patriarcal androcéntrica solo hay una forma de familia, y no es occidental o no occidental, si no que la ideología patriarcal es la que establece que la familia solo puede estar compuesta por un hombre o una mujer heterosexual con sus niños y niñas. Creo que no es una cuestión de si es occidental o no, sino más bien, que la familia patriarcal es la noción de familia dominante y es la que están tratando de imponer todos estos grupos conservadores que tratan de imponer un solo modelo de familia.

*¿Cuáles son los retos y propuestas para promover los derechos humanos desde una perspectiva de género adecuada?*

**Así como se ha naturalizado la violencia y la desigualdad, también podemos tratar de inculcar en los niños y a las niñas que sea natural la igualdad [...]**

Hay que estudiar más, hay que dialogar más, para entender que la perspectiva de género no se logra transversalizar con solo decirlo, sino que requiere todo un trabajo de reflexión, de entender los propios prejuicios y los que hay en la sociedad y tratar de ver el mundo con muchos ojos, desde muchas perspectivas. Entender que la perspectiva que nos han enseñado, cómo vemos y cómo pensamos, es un pensamiento androcéntrico y patriarcal, además de colonialista,

en el sentido más amplio de la palabra. Tenemos que quitarnos esos hábitos y esa forma de ver el mundo. Es algo que no es fácil, por eso se requieren procesos de concientización y procesos de análisis que la mayoría de las personas que están en puestos de decisión y de poder no está asumiendo.


*En países como Brasil y Argentina hay organizaciones que están centrando su discurso en el ámbito de la educación, por ejemplo, con denuncias para que la educación en igualdad de género sea eliminada de las aulas.*

Esta amenaza existió siempre, ya que, siempre que la humanidad avanza, hay personas o grupos de personas que están en contra de estos avances, y esto supone que tenemos que estar todo el tiempo defendiendo derechos ganados. Así como se ha naturalizado la violencia y la desigualdad, también podemos tratar de inculcar en los niños y a las niñas que sea natural la igualdad, que sea natural el tratarse con empatía, e inculcar otros valores a los niños a niñas de los que nos han inculcado a nosotros, pero es muy difícil porque no va a cambiar solo con la educación, sino con un montón de otras medidas y políticas públicas que tiene que haber. A la par de ir cambiando a los seres humanos con la educación, también hay que cambiar el arte, la belleza, todo lo que sentimos que tiene que ir cambiando para que tengan modelos que los vean en la práctica y no solo sea una cosa que es a futuro.

*En el contexto actual se están produciendo cambios en algunos países de América Latina en relación con el reconocimiento del derecho al aborto, mientras que el carácter punitivo se mantiene en otras muchas naciones del continente. ¿Cuál es su análisis, en qué momento estamos al respecto?*

Estamos en diferentes momentos en diferentes regiones de América Latina. En Centroamérica estamos bastante mal: ni siquiera se puede debatir el tema del aborto por la resistencia que genera. Lo que ocurrió en Argentina no lo veo posible en ningún país de Centroamérica. Pero, por ejemplo, hay países en Suramérica que ya han avanzado más en estos temas, en los que, por lo menos, se debate, como en Uruguay o en México, en el cual el aborto ha sido completamente legalizado. Hay avances, pero, también, como en todos los avances que tengamos las mujeres, también hay movimientos muy fuertes en contra, que están listos para no permitir que se avance ni un paso más en ese sentido. Los movimientos antide-rechos también funcionan en aquellos países donde ni siquiera se debate y están listos para tener recursos cuando ni siquiera se está discutiendo el tema.

*En el contexto actual, se están viendo diferentes procesos migratorios en América Latina. ¿Cuál es su perspectiva en relación con un fenómeno que genera nuevos retos para el Estado?*

Cuando los países no tienen capacidad para absorber, la inmigración procedente de otros Estados se convierte éticamente en un problema serio, porque es causa de xenofobia y de situaciones complicadas. Pero, por ejemplo, el hecho de que tanta gente de Centroamérica trate de ir a Estados Unidos es, precisamente, por los problemas que ha causado Estados Unidos a países como Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, de otra manera. Son problemas causados por las grandes potencias de los que después hacen responsables a los países migrantes. Los países tendrían que estar más preparados para la solidaridad, pero no estamos acostumbrados a ser solidarios los unos con los otros. 





# Religión, género y derechos humanos

## *Religion, gender and human rights*

Entrevista a Juan José Tamayo

Docente e Investigador de la Universidad Carlos III de Madrid

Correo electrónico: [juanjotamayo@gmail.com](mailto:juanjotamayo@gmail.com)

Por Diana Vela Almeida e Isabella Giunta

Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Agrícolas de la Universidad Central del Ecuador / Docente e investigadora en el Centro de Relaciones Internacionales del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correos electrónicos: [diana.velaalmeida@gmail.com](mailto:diana.velaalmeida@gmail.com) / [isabella.giunta@iaen.edu.ec](mailto:isabella.giunta@iaen.edu.ec)

*Elaborada: 17-mayo-2018. Aceptada: 20-noviembre-2018.*



Fotografía: [www.hereditonal.com](http://www.hereditonal.com)

*Juan José Tamayo*

Juan José Tamayo es catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid y estudioso representante de la teología de la liberación. Actualmente se desenvuelve como secretario general de la Asociación de Teólogos y Teólogas Juan XXIII, integrante de la Sociedad Española de Ciencias de las Religiones, del Comité Internacional del Foro Mundial de Teología y Liberación y del Consejo de Dirección del Foro Ibn Arabi. Juan José Tamayo es doctor en Teología por la Universidad de Salamanca y ha realizado estudios sobre filosofía, teología, ciencias sociales y ciencias de

las religiones. Es cofundador, investigador e integrante del Consejo Científico del Instituto Universitario de Estudios de Género de la Universidad Carlos III de Madrid. Juan José colabora con numerosas revistas especializadas y medios de comunicación internacionales y es autor de más de 70 libros traducidos a varios idiomas. Sus más recientes publicaciones son: *Nuevo paradigma teológico*, *La teología de la liberación en el nuevo escenario político y religioso* y *Teologías del Sur: el giro descolonizador*. Específicamente en el ámbito de los estudios de género ha publicado numerosos artículos, impartido numerosos cursos y publicado varios libros, entre los que cabe citar: *Otra teología es posible: pluralismo religioso, interculturalidad y feminismo*, *Religión, género y violencia*, así como *Islam: sociedad, política y feminismo*.

En el marco de la Cátedra François Houtart 2018, invitamos al catedrático Juan José Tamayo a reflexionar sobre el rol de la religión dentro del análisis de género y los derechos humanos. La entrevista se desarrolla mediante un diálogo abierto entre Tamayo y las dos investigadoras, partiendo desde cómo el catedrático conceptualiza el feminismo y ha llegado a los estudios feministas, para luego abordar la construcción de las masculinidades, tanto aquellas liberadas así como las “masculinidades sagradas”, llegando a analizar la relación entre teología y patriarcado, así como los vínculos entre teología de la liberación y feminismo.

### ¿Qué es para ti el feminismo?

El feminismo tiene varias dimensiones. Primero, es una teoría crítica que confronta a la sociedad patriarcal y las estructuras heteronormativas sobre las que se asientan las estructuras sociales, económicas, políticas, culturales y educativas. En segundo lugar, es un movimiento social que busca combatir las desigualdades en todos los campos entre hombres y mujeres, superando una serie de estereotipos que carecen de toda fundamentación científica. En tercer lugar, es una de las más importantes revoluciones de la subjetividad que se han dado de manera incruenta en los últimos cuatro o cinco siglos. El feminismo nace en el contexto de la modernidad europea, pero, como dice la filósofa europea Amelia Valcárcel, es un hijo no querido de la Modernidad y de la Ilustración.

**[El feminismo] es una teoría crítica que confronta a la sociedad patriarcal y las estructuras heteronormativas [...]**

Esto pone de manifiesto la contradicción que existe entre la universalidad de la razón, del acceso al conocimiento y de los derechos humanos, predicada por la Ilustración y la negación de la misma a las mujeres y a las personas de las colonias, primero de Europa y luego de Estados Unidos.

En cuarto lugar, es un estilo de vida. Yo creo que si hay un movimiento en el cual la teoría debe ir acompañada de la práctica, es precisamente el feminismo. Porque el estilo de vida de una persona feminista, sea mujer u hombre —tristemente muy pocos hombres—, debe caracterizarse por estilo la igualdad, el compartir, la propuesta de una sociedad fraterno-sororal. Lo que implica renunciar, por parte de los hombres, a los privilegios de los que históricamente hemos

disfrutado y ponernos al servicio de la causa de la emancipación de las mujeres. Eso sí, como colaboradores, no como protagonistas. En ese sentido, me parece que el feminismo es un estilo de vida que muta totalmente, no solo las relaciones entre hombres y mujeres, sino las propias relaciones sociales a nivel estructural.

### *¿Cuál fue tu transición hacia los estudios feministas?*

Mi “conversión” —porque aquí habría que utilizar un término religioso, que es la conversión, que en griego es *metanoia*: cambio de mentalidad— al feminismo fue parecida a la caída de Pablo de Tarso del caballo, cuando iba persiguiendo a los cristianos en la puerta de Damasco y se da cuenta de que tiene que cambiar de rumbo y de orientación. Lo mismo me pasó a mí. Ahora me avergüenzo —y me arrepiento— de mis textos de treinta años atrás en los que utilizaba un lenguaje totalmente patriarcal: “hombre”, “hombre”, siempre “hombre”. Fue una etapa en la que fui cómplice, al menos desde el punto de vista teórico y del lenguaje, de la discriminación de género. Hoy lo considero intolerable.

En mi conversión al feminismo intervinieron dos factores. El primero fue familiar. Estoy casado con la profesora y teóloga feminista profesora Margarita Pintos de Cea-Naharro —una de las primeras licenciadas en teología en España—, que ya en la década de 1980 se incorporó a los estudios feministas, aplicando la teoría de género a la teología. Ella fue de las primeras teólogas españolas —si no, la primera— que inició el recorrido por el pensamiento feminista, colaborando especialmente con la filósofa Cèlia Amorós, autora de *Hacia una crítica de la razón patriarcal*, obra emblemática del feminismo filosófico publicada en 1985. Mi primer acercamiento con el feminismo fue de oído, en la comunicación, en el entorno familiar. Todo esto me llevó a leer los textos que mi compañera Margarita me iba comentando. Poco a poco me di cuenta que tanto mi lenguaje como mi pensamiento filosófico y teológico eran escandalosamente androcéntricos y tenían el virus patriarcal.

El segundo momento fue la incorporación al grupo de colegas feministas, hoy excelentes amigas, fundamentalmente del campo de la filosofía, con quienes empecé a colaborar —siempre aprendiendo— y a participar en congresos y publicaciones. En un determinado momento, la conversión individual que se había producido en mí, mediante la comunicación con mi compañera y de las lecturas que ella me recomendaba, desembocó en una especie de “conversión colectiva”. Mis colegas me dijeron: “¿Por qué no te vienes con nosotras?”. Yo respondí afirmativamente con un poco de miedo, a decir verdad, porque era un salto que podía tener unas consecuencias no muy favorables desde el punto de vista de la renuncia a los privilegios de la masculinidad hegemónica.

Y en mi caso, claro, renunciar a la masculinidad sagrada, ya que tenía que liberarme de las categorías patriarcales a la hora de hablar de Dios, de analizar la organización patriarcal de las religiones, de recurrir a la “hermenéutica de la sospecha” —expresión que aprendí de la teóloga Elizabeth Schüssler Fiorenza— en el estudio de los textos considerados sagrados. Ese segundo momento creo que

fue el lanzamiento definitivo a los estudios de género y a poner las bases para un compromiso por la construcción de una sociedad igualitaria, en el reconocimiento de los derechos políticos y religiosos y paritarios desde el punto de vista de la representación política. A partir de entonces en eso se centró mi trabajo intelectual y mi actividad pública. No había marcha atrás.

*A partir de la idea de que el género es una construcción social, ¿cómo entiendes tú la masculinidad y cómo podrían construirse formas más liberadas de masculinidad?*

El peligro que tenemos con el concepto de masculinidad es convertirlo en una especie de esencia: la masculinidad vista como la esencia del varón, fuente de sus privilegios y legitimación de su poder. Lo primero que tenemos que hacer es historizar los conceptos y eso requiere —perdón por la palabra, que me la estoy inventando— “desencializarlos”. Ese es el punto de partida para luego hacer una elaboración crítica de conceptos que tienen un componente tan negativo como la masculinidad. La visión esencialista vincula la masculinidad con atributos considerados varoniles, como la fuerza, la violencia, la apropiación del pensamiento, el razonamiento lógico, la representación política, etc., y convierte al varón en una especie de ser superior. Pareciera que eso es inherente a ser varón, cuando se trata de una construcción social.

A esa masculinidad la llamamos hegemónica. Quiere decir que el varón, por el hecho de ser varón, el hombre por el hecho de ser hombre, ya tiene una estructura y una configuración superiores a las de las mujeres, que implica la subordinación de estas, legitima sus comportamientos discriminatorios e incluso la violencia machista. Esa es una construcción ideológica que los propios varones han elaborado para seguir afirmándose con todo el poder, en todos los campos y terrenos. Esa es la imagen de masculinidad que hay que deconstruir.

Tenemos otras masculinidades o alternativas que consistirían en poner el acento no tanto en los elementos “varoniles”, que suponen un refuerzo de la superioridad del varón a todos los niveles. Por ejemplo, el varón está llamado a actuar en la esfera pública, a gestionar los asuntos públicos, tiene el monopolio del pensamiento, es el mejor preparado y dispuesto para el trabajo científico. Y así sucesivamente. Es muy importante hacer un análisis crítico, primero, de la masculinidad hegemónica y luego proponer masculinidades alternativas, que recuperen una serie de valores pertenecientes al ser humano y que generen otro tipo de relación y convivencia entre hombres y mujeres en el entorno social, en la vida familiar, en las relaciones económicas, en la transmisión de la cultura, en la creación artística, etc.

*Nos habías comentado que estás trabajando en entender las masculinidades distintas dentro de diferentes religiones. ¿Puedes desarrollar esta idea que nos parece muy novedosa?*

Encantado. Primero, hice la crítica de la masculinidad hegemónica mostrando que, lejos de darte todo el poder, lo que hace es empobrecerte. Es un poder con

pies de barro. Dedicado a esta tarea, me di cuenta de que existía otra masculinidad todavía más peligrosa que la hegemónica: las “masculinidades sagradas”. Al elaborar este concepto, seguí tres momentos metodológicos. Primero analicé la identidad y los atributos de los dioses varones, fundamentalmente en las religiones monoteístas: judaísmo, cristianismo e islam. Me di cuenta de que, en los tres casos, el dios varón tiene características propias de la masculinidad hegemónica. La imagen de Dios es un remedo de la imagen del hombre construida a base de los atributos masculinos a los que antes me referí. El resultado es un Dios patriarcal, androcéntrico, con comportamientos machistas que solo se deja representar por los varones.

Una de las características de la divinidad masculina en las tres religiones monoteístas es la violencia. La Biblia hebrea ha generado el concepto de guerra santa: matar en nombre de Dios, que, como dice José Saramago en la novela *Caín*, es convertir a Dios en un asesino. Efectivamente, Yahvé, el Dios de Israel, manda a matar en su nombre a quienes no pertenecen al “pueblo elegido”. La Biblia hebrea es uno de los libros más violentos de toda la literatura universal. En ella hay más de mil textos que vinculan a Dios con la violencia. Más incluso que los que vinculan al ser humano con comportamientos violentos.

Igualmente sucede en el cristianismo. Se dice que los textos del Nuevo Testamento ofrecen una imagen de Dios que elimina la imagen violenta de la Biblia hebrea. Pero creo que no es verdad. Pablo de Tarso, por ejemplo,

**Una de las características de la divinidad masculina en las tres religiones monoteístas es la violencia.**

defiende la necesidad de la muerte de Cristo como condición necesaria para la redención de la humanidad, una muerte no simbólica sino real, física. Dios Padre reclama el sacrificio de su Hijo, el derramamiento de su sangre para poder liberar a la humanidad de la ofensa infinita cometida contra Dios.

En el Corán sucede lo mismo, aunque hay una diferencia importante. El Corán habla de los noventa y nueve nombres más bellos. Existe un nombre que todavía no se ha revelado y se revelará en el juicio final, al final de la historia. Es muy interesante, porque entre los noventa y nueve nombres más bellos de Dios, en el Corán, no existe ninguno que remita a la violencia. Aun así y todo, el Corán ofrece una imagen terriblemente violenta de Dios.

Ya tenemos la construcción de los dioses varones en las religiones monoteístas. Vayamos ahora a los dioses del Olimpo, mucho más patriarcales y violentos con las mujeres. Por ejemplo, Zeus es la deidad suprema del panteón olímpico, el padre de los dioses y de los hombres, el dios de la fuerza y de la victoria. Posee una gran capacidad procreadora ejerciendo el rapto y el maltrato a las diosas. Por ejemplo, practica la violencia sexual contra su esposa la diosa Hera, a quien le es constantemente infiel, y a otras mujeres mortales. Desde el Olimpo controla la vida de los seres humanos, dirige los fenómenos atmosféricos; su poder es absoluto, solo limitado por la leyes ineluctables de Hades, dios del infierno. Además, Zeus se transformaba en diferentes seres humanos y animales para, de

esa manera, actuar contra las mujeres. Zeus y todos los dioses en general de la mitología griega tienen una actitud de agresión e irrespeto contra ellas.

Los dioses varones en las religiones tienen una serie de atributos que realmente les convierte en seres con poder absoluto. A partir de aquí he elaborado la teoría de las “CIAS”, que explico brevemente. Los cinco atributos que se les asignan a los dioses son: omnipotencia, omnipresencia, omnisciencia, providencia y violencia; todos terminando en “cia”. ¡Qué casualidad! Los cinco atributos que se les asigna a los dioses de las religiones monoteístas y también a Dios en la teodicea terminan en “cia”. Posiblemente esto quiere decir que los dioses varones de las religiones monoteístas y de las religiones griegas hacen alianzas con los poderosos de la tierra y tiene algo que ver con la agencia estadounidense que controla la vida de todos los seres humanos del planeta.

**Los varones, por el hecho de ser varones y estar hechos a imagen y semejanza de Dios o de los dioses, se convierten en sus únicos representantes legítimos.**

A partir de aquí creo la expresión de “masculinidades sagradas”. Los varones, por el hecho de ser varones y estar hechos a imagen y semejanza de Dios o de los dioses, se convierten en sus únicos representantes legítimos. Hay con todo excepciones. En la Biblia hebrea se dice que tanto las mujeres como los hombres son creadas a imagen y semejanza de Dios. Así lo afirma el Génesis, que suele olvidarse con frecuencia para

recordar solo el texto que habla de la creación de la mujer: Eva, de una costilla del hombre, Adán.

Al considerar al hombre único representante de Dios, todos los comportamientos del varón, sus actitudes, su conciencia, etc., se convierten en la representación de lo que es la voluntad divina. Por tanto, todo comportamiento de los varones, como representantes de Dios, es criterio moral, legitimado por Dios, para los comportamientos de los hombres y de las mujeres, por muy inmorales, irracionales y contrarios a los derechos humanos que estos sean.

Llegamos así a la afirmación de la intelectual feminista estadounidense Mary Daly: “si Dios es varón, el varón es Dios”. Efectivamente, el patriarcado religioso legitima, refuerza y radicaliza el patriarcado social y político, incluso en sociedades secularizadas y Estados no confesionales. En consecuencia, se produce una alianza entre los dioses y los varones que desemboca en legitimación del patriarcado como sistema de dominación de los hombres sobre las mujeres, las niñas, los niños y las personas más vulnerables de la sociedad.

*¿Cuáles serían algunas manifestaciones contemporáneas de los privilegios de esas masculinidades sagradas, por ejemplo, en el ámbito de la Iglesia católica o si quieres de otras religiones?*

Las consecuencias de esta idea de las masculinidades sagradas en relación con las mujeres son terribles. La primera es que las religiones nunca se han llevado bien

con las mujeres en general. Por ejemplo, en el hinduismo hay diosas, pero lo que predomina es el Brahma, que es el absoluto masculino y está representado por los brahmanes, que son los sacerdotes. Aunque el hinduismo también es una religión de diosas y tiene componentes tolerantes, dialogales, horizontales y circulares; pero, fundamentalmente es una religión patriarcal o al menos está organizada patriarcalmente. El budismo no tiene deidades, ni masculinas ni femeninas. Pero es una religión igualmente patriarcal. Por ejemplo, en el budismo tibetano la máxima autoridad, el Dalai Lama, nunca ha sido una mujer. Existen monjas, pero quienes marcan la orientación espiritual del budismo son los monjes.

Las religiones siempre se han llevado muy mal con las mujeres, que no son consideradas sujetos. Esa es una de las consecuencias de la representación de Dios en las masculinidades sagradas. Las mujeres en las religiones no son sujetos morales. Quienes elaboran los principios morales, incluso los principios morales que afectan a las mujeres, son los varones, que les marcan el camino a seguir para que no se desvíen moralmente. Tampoco son consideradas sujetos religiosos. En la Iglesia católica, por ejemplo, la única manera de acceder a Dios, de comunicarse con él, de darle culto es a través de la mediación de los sacerdotes varones. Las mujeres tampoco son sujetos eclesiales de pleno derecho. No son sujetos eclesiales. De la eclesialidad se han apropiado los jerarcas: el papa, los obispos y los sacerdotes. Sí son consideradas sujetos políticos, pero con muchas restricciones.

Además, las religiones han justificado, teológicamente y apoyándose en la divinidad, la inferioridad de las mujeres. En el caso del judaísmo y del cristianismo se olvida la tradición igualitaria del Génesis —a la que nos referíamos anteriormente—, que afirma la creación del ser humano hombre y mujer como imagen de Dios, y se da prioridad al texto de la creación de la mujer de un hueso del varón. Lo mismo sucede en el cristianismo: se desconoce u olvida el texto de Pablo de Tarso en la Carta a los Gálatas: “Ya no hay judío ni griego, ni esclavo ni libre, ni hombre ni mujer” y se privilegian los textos interpolados de las cartas de Pablo de Tarso, que exigen sumisión de la mujer al varón, prohíben a las mujeres enseñar, les obligan a cubrirse la cabeza, alegando que el hombre fue creado primero y la mujer lo fue después en función del hombre y a su servicio. Y, sin embargo, las mujeres, aun siendo marginadas, discriminadas y no reconocidas como sujeto, son las más fieles seguidoras de las religiones, las más fieles trasmisoras de sus mensajes patriarcales, las educadoras de los niños y las niñas con frecuencia en la fe patriarcal.

*¿Cómo estas conceptualizaciones religiosas han naturalizado el rol de las mujeres y de los hombres y han construido también estructuras jerárquicas de poder dentro de la familia?*

Yo creo que ahora mismo las religiones en su conjunto y en su mayoría son el último, más influyente y más eficaz bastión de legitimación del patriarcado. Mis colegas las filósofas feministas Alicia Puleo y Ana de Miguel distinguen dos tipos de patriarcado: el de coerción o duro y el de consentimiento o blando. Yo he



incorporado un tercer patriarcado, el de las religiones, al que le he dado el nombre de un grupo musical español de rock, Extremo Duro, porque creo que es el que más marca ha dejado en la subordinación de las mujeres, la naturalización de la dependencia e incluso la legitimación de la violencia contra las mujeres.

Las religiones han jugado y siguen jugando un papel fundamental en la naturalización de la exclusión de las mujeres del espacio público, de la reclusión en la esfera doméstica, de la dedicación exclusiva al cuidado de los hijos y de las personas más vulnerables y del agrado del varón. Yo creo que quienes más influencia ejercen en la legitimación la estructura patriarcal en todos los terrenos son las religiones, porque dan un marco de legitimación divina. Por eso, en aquellos países de mayoría religiosa, que al mismo tiempo son confesionales, toda la estructura patriarcal “extremo dura” de las religiones se proyecta sobre los textos legales y se traduce en una serie de normativas jurídicas y de orientaciones morales que son claramente patriarcales.

*¿Qué es la teología feminista y cuáles son los principales planteamientos que esta hace en América Latina?*

La teología feminista es la reflexión crítica desde una hermenéutica de género de los textos fundantes de las religiones. En sus orígenes, las religiones jugaron un papel muy importante para despatriarcalizar la sociedad. Un ejemplo de esto es el caso del judaísmo, en el cual, dentro de una estructura política y religiosa patriarcal, hubo una tradición de protagonismo de las mujeres. Este protagonismo empieza con el Génesis, al que ya me he referido, en el que se afirma: “Y Dios creó al ser humano, hombre y mujer lo creó, a su imagen y semejanza lo creó”. Es decir, imagen y semejanza de Dios son igualmente el hombre y la mujer. Ese principio o revelación igualitaria va a continuar a lo largo de toda la historia del pueblo hebreo. Hay patriarcas pero también matriarcas; libertadores como Moisés y Aarón, pero también libertadoras como Myriam, la hermana de ambos; jueces, pero también juezas; libertadores del pueblo de Israel pero también libertadoras como Judith; salmistas varones, pero también salmistas mujeres.

El cristianismo nace como movimiento igualitario de hombres y mujeres, una comunidad de iguales. Las mujeres se incorporan al movimiento de Jesús en igualdad de condiciones que los varones. Su fundador, Jesús de Nazaret, se opone a las leyes judías que discriminaban a las mujeres; por ejemplo, a la ley del repudio y a la lapidación de las mujeres. No identifica a la mujer con la maternidad, sino con la escucha de la palabra de Dios y su puesta en práctica. En los movimientos de Jesús las mujeres recuperan la dignidad y los derechos de ciudadanía que les negaba la religión oficial y el poder ocupante. Las mujeres son las primeras testigas de la resurrección de Cristo y, por tanto, se encuentran en el origen de la Iglesia cristiana, que surge de la experiencia del Resucitado.

El islam supuso un avance muy importante en el reconocimiento de la dignidad de las mujeres, de la que carecían en la península arábiga en la época preislámica. El Corán utiliza un lenguaje inclusivo, reconoce igual dignidad a los hombres y las



mujeres y establece premios y castigos por igual a unos y a otras en función de sus buenas o malas obras. Las mujeres jugaron un papel muy importante en los orígenes del islam. Jadicha, la esposa de Mahoma, fue la primera en reconocer la autenticidad de la experiencia religiosa del profeta y en acompañarlo en los primeros pasos de la nueva religión. Aixa, la esposa más querida de Mahoma, fue una importante teóloga, que transmitió muchos dichos y hechos del profeta.

La teología feminista utiliza una hermenéutica de los textos sagrados que cuestiona la autoridad divina de aquellos textos que son androcéntricos y patriarcales y responden a la mentalidad de la época en que fueron escritos. Ahora bien, dentro de las estructuras patriarcales hay unas prácticas emancipatorias de las mujeres. Lo que hace la teología feminista es, en primer lugar, sacar a la luz todas las tradiciones igualitarias ocultadas, silenciadas, negadas o invisibilizadas por los autores, los traductores y los hermeneutas varones de los textos sagrados. En segundo lugar, incorpora las categorías de la teoría feminista a la teología, por ejemplo, género, patriarcado, sororidad, subjetividad, división del trabajo, autonomía, alianza entre mujeres. Esas categorías las utiliza como herramienta teórica para hacer una lectura feminista de los textos sagrados y de la propia teología. En tercer lugar, la teología feminista hace suyas las reivindicaciones y luchas de los movimientos feministas, se implica en ellas y establece una alianza con ellos en contra del neoliberalismo. Este es uno de los momentos fundamentales e irrenunciables de dicha teología como correcta articulación entre teoría y práctica.

*¿Cómo crees que aporta la teología feminista de la liberación a la teología feminista de carácter occidental?*

La teología feminista de la liberación llama la atención sobre las discriminaciones que padecen las mujeres en el Sur global, no tomadas en cuenta suficientemente por la teología feminista occidental. Bajo la influencia de los feminismos decoloniales o periféricos, analizan las dominaciones que refuerzan la discriminación de género. Me refiero a la interseccionalidad de la discriminación sufrida por las mujeres. En otras palabras, la discriminación de género se ve reforzada por las discriminaciones de cultura, etnia, religión, clase social, identidad sexual, etc.

*La visión del patriarcado ha estado directamente vinculada con la violencia contra la mujer y su expresión máxima han sido los casos de femicidio. ¿Cuál es la responsabilidad de las religiones frente a esta problemática que afecta tanto a las sociedades latinoamericanas?*

Esta pregunta me parece fundamental. Las actitudes que imponen las religiones a las mujeres pueden resumirse en estos seis verbos: *aguantar, soportar, obedecer, perdonar, sacrificarse por y cuidar de*. Estos seis verbos dan cuenta de la responsabilidad de las religiones en la legitimación de la violencia contra las mujeres. Pedir —más aún, exigir— a una mujer que tiene que “perdonar a” su violador o a la persona que la está oprimiendo, es justificar la violación y el mantenimiento de la opresión. “Sacrificarse por” significa que la mujer no tiene proyecto propio, sino que

su vida está al servicio de los demás y que debe sacrificar sus sueños, sus opciones, su profesión, etc. “Cuidar de”: ¿quién va a estar en contra de una ética del cuidado? Pero cuando esa ética del cuidado se carga solo sobre las mujeres, mientras los hombres se cruce de brazos y se dejan cuidar sin ser cuidadores, resulta claramente discriminatorio. Por eso creo que la ética de las religiones que impone estas actitudes a las mujeres constituye uno de los elementos más importantes de legitimación de la violencia contra las mujeres.

A todo esto se unen determinadas sentencias judiciales, como ha sucedido en España en el caso de La Manada. Cinco hombres, uno los cuales es militar y otro guardia civil, secuestran a una joven de 18 años una noche en las fiestas de San Fermín (Pamplona, Navarra), la llevan a un portal y la viola uno tras otro. Los jueces dicen que no ha sido violación ni agresión sexual sino solo abuso sexual y les han impuesto una pena conforme a ese delito. La movilización social contra la sentencia, que desprotege a las mujeres, ha sido espectacular. La sociedad civil se ha manifestado contra los jueces, a quienes acusan de haber dictado una sentencia patriarcal que deja a las mujeres indefensas. Los dirigentes religiosos, sin embargo, apenas han dejado oír su voz de condena. Lo que supone una complicidad, al menos, implícita con los jueces, dejando a las mujeres solas ante el peligro.

*Una de las principales reivindicaciones del movimiento feminista es el derecho a decidir sobre nuestros propios cuerpos. Entonces, ¿cuál es tú opinión en relación con esa deuda histórica sobre la posibilidad de decidir sobre nuestros cuerpos y el rol que ha jugado la Iglesia católica en impedirnos decidir?*


Las religiones no solo han impedido que las mujeres decidáis sobre vuestros cuerpos, sino que han sido ellas quienes se han convertido en dueñas de vuestros cuerpos y han decidido por vosotras. En el caso del catolicismo han sido los sacerdotes, los pastores, los padres espirituales, los confesores —a quienes las mujeres confiaban sus problemas y les pedían consejos— quienes, apoyándose en su supuesto carácter sagrado y su supuesta autoridad moral, se han apropiado del cuerpo de las mujeres. El resultado es la colonización de la mente, de la conciencia y de los cuerpos de las mujeres.

Por eso, el derecho al propio cuerpo y a decidir sobre él me parece la respuesta más adecuada de las mujeres frente a la colonización ejercida por las religiones. Lo expresa Eduardo Galeano en un poema sobre el cuerpo que me gusta mucho: “La Iglesia dice: El cuerpo es una culpa / La ciencia dice: El cuerpo es una máquina / La publicidad dice: El cuerpo es un negocio / El cuerpo dice: Yo soy una fiesta”. Las mujeres estuvieron sometidas a los dictámenes de los confesores, que decidían sobre la elección de pareja, el ejercicio de la sexualidad, la paternidad y maternidad, el uso de los métodos anticonceptivos, los derechos sexuales y reproductivos, etc. Es inaceptable que siga produciéndose ese control. Por eso la libre decisión sobre el cuerpo de las mujeres es un reconocimiento a los derechos sexuales y reproductivos que hasta ahora estaban controlados por las instituciones religiosas.

*Finalmente, ¿cuál es el papel de las religiones en la construcción de espacios y sociedades más igualitarias, con reconocimiento de los derechos humanos, la diversidad y las diferencias sexuales y de género?*

Es este un aspecto muy importante del debate feminista. Hay que tener en cuenta que hoy tres cuartas partes de la humanidad están vinculadas, de una u otra forma, a algún sistema de creencias, es decir, cinco mil quinientos millones de personas. Esas personas están influenciadas por los discursos de las religiones que mayoritariamente son homófobos, heteronormativos, de binariedad sexual, de violencia estructural y de imposición de superioridad de una cultura sobre otras.

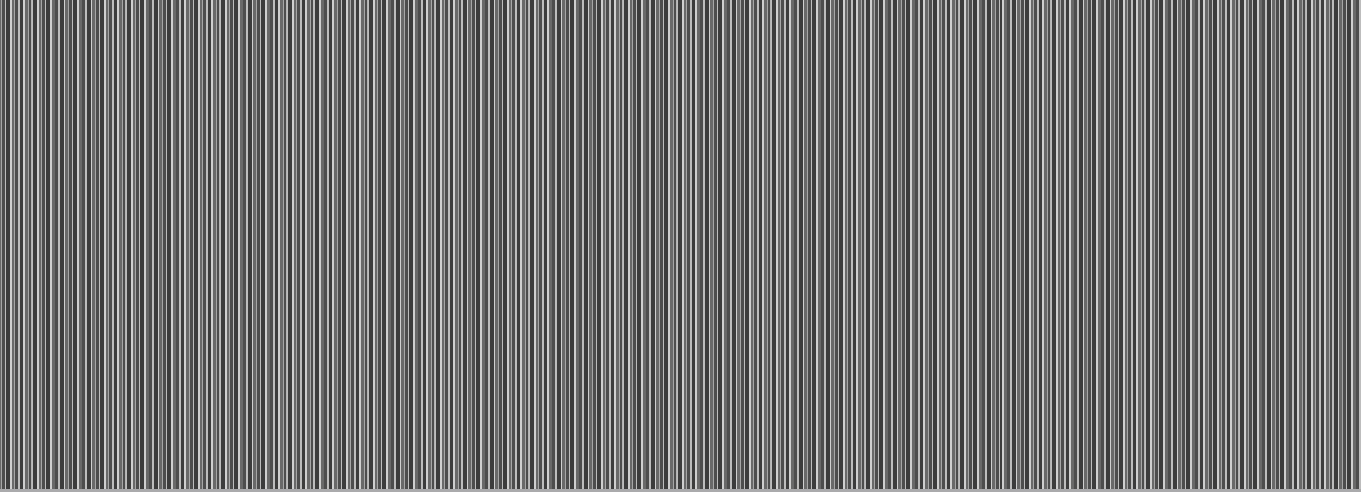
Ante esa influencia tan poderosa en la construcción de la conciencia de la sociedad con las características anteriormente indicadas, es necesario revertir el papel de las religiones. Reversión que ya se está realizando. En todas las religiones hay movimientos de diálogo interreligioso, intercultural, interétnico, comunidades de base que cuestionan la estructura jerárquica piramidal de la Iglesia y defienden la configuración igualitaria de las religiones. En España existen movimientos que van en esa dirección: Somos Iglesia, Mujeres y Teología, Asociación de Teólogas Españolas, Seminario de Teología Feminista, Católicas por el Derecho a Decidir. Dentro del islam se ha creado la Unión de Mujeres Musulmanas. En varios países existen mezquitas inclusivas de las diferentes identidades afectivo-sexuales que conforman el movimiento LGTBIQ.

Estos movimientos y comunidades extraen de las religiones el vino espumoso de la igualdad de género frente al vinagre imbebible de la discriminación de género. Pero no se quedan en el interior de las religiones, sino que se proyectan en la sociedad y, a través de la participación en los movimientos feministas, luchan contra la homofobia, la heteronormatividad, la binariedad sexual, y contribuyen a crear una sociedad fraterno-sororal. 





**Arte**



# Mujeres que hablan

## *Women talking*

Rosy Revelo

Artista plástica y visual

Correo electrónico: [rosyrevelo@gmail.com](mailto:rosyrevelo@gmail.com)



Fotografía: Rosy Revelo (2018).

*Rosy Revelo*

Artista plástica visual ecuatoriana. En 2014 obtuvo el título Ph. D. en Investigación y Creación en Arte, Mención Cum Laude por la Universidad del País Vasco (UPV), España. Además, es diplomada en Estudios Avanzados en Estética, Valores y Cultura (UPV) España y licenciada en Artes por la Universidad Central del Ecuador. Se ha desempeñado en la gestión pública, privada y como docente universitaria.

Ha realizado 84 exposiciones colectivas, así como 31 exposiciones personales en 30 países. Entre los reconocimientos a su trabajo se puede mencionar: Premio Mundial Triennial Chamalieres de Estampa y Grabado Original Francia; Premio Acqui, Biennale Internazionale per L'Incisione Grabado Italia; I Bienal Internacional de Gravura Santos Brasil; Primer Premio II Bienal Arte No Visual Guayaquil; condecoraciones al mérito cultural Asamblea Nacional de Ecuador;

Premio “Sello de Transparencia” de la Alcaldía Metropolitana Quito, medallas de oro, entre otros.

Además, ha publicado 7 libros de su autoría: *Ser Montubio, Étnica, Afrodisíaca, Entrelíneas, Urbegrafías, Visiones Urbanas y Rosy Revelo Espacios Habitados*.


Actualmente dirige GENIAL, Galería de Arte en Quito, ubicada en Mallorca 24 465 y Coruña.

### **Conceptualización de la obra**

Oportuno para la presente edición de esta revista es destacar el nombre *Mujeres que hablan* de la obra impresa de la colección *Línea de volcán* que nos lleva a descubrir la ruta de las potentes palabras de las escritoras mediante la cual visibilizan el trabajo de la mujer en los campos del arte, la creación y literatura ecuatoriana contemporánea acompañada con obra de la artista visual Rosy Revelo que se traza en Ecuador.

La obra de Revelo busca la creación de un punto de conexión, un encuentro de nosotros y el otro, entre aquello que algún momento toma parte de su raíz para captar con su presencia el sentido visual y estético en la representación de un espacio, momento, o detalle de su memoria propia. Es justamente el testimonio que, de modo contundente, permite desarrollar, valorar y encontrarse en el yo particular y reconocerse con el universo.

Asume un proceso de exploración en el que expresa y dignifica la naturaleza de la mujer, el ancestro, el Eros, en un conjunto visual como alternancia entre lo propio y lo ajeno, que ocurre en modos distintos de apropiación de lo íntimo y de lo exterior que recrea la oscilación entre lo público y lo privado, y emerge en lenguajes de distintos órdenes que se entrelazan, en el que se conectan vías, haciéndolas coexistir vivamente, arraigando aquel sentido de pertenencia e identidad que confluyen en una visión reflexiva sobre la naturaleza y el ser.

Cada obra propone representaciones que nos colocan en contextos vivos, en el rastro veloz del dibujo, en tanto que la experiencia pictórica nos conduce a una mirada que se proyecta con una poética aplicada a enaltecer, a recrear y resignificar el cuerpo y la tierra, que están en continuo estado de fusión, vinculados siempre con un nosotros, en el que prevalece lo humano. 



Título: **Eros iones**  
Técnica: **Pintura sobre aluminio**  
Dimensión: **40 cm x 30 cm**  
Año: **2011**



Título: **Miradas**  
Técnica: **Grabado sobre papel**  
Dimensión: **40 cm x 30 cm**  
Año: **2008**



Título: **Reflejos**  
Técnica: **Grabado sobre papel**  
Dimensión: **40 cm x 30 cm**  
Año: **2011**





Título: **Ancestra**  
Técnica: **Pintura sobre aluminio**  
Dimensión: **40 cm x 30 cm**  
Año: **2011**



Título: **Mujer eterna**  
Técnica: **Grabado sobre papel**  
Dimensión: **40 cm x 30 cm**  
Año: **2011**





Título: Amanecer en el Centro  
Técnica: Grabado sobre papel  
Dimensión: 40 cm x 30 cm  
Año: 2014



Título: **Presencias**  
Técnica: **Grabado sobre papel**  
Dimensión: **40 cm x 30 cm**  
Año: **2014**



Título: **Acaso yo!**  
Técnica: **Grabado sobre papel**  
Dimensión: **40 cm x 30 cm**  
Año: **1998**





Título: **Presencia Azul**  
Técnica: **Grabado sobre papel**  
Dimensión: **40 cm x 30 cm**  
Año: **2011**



Título: **Artist**  
Técnica: **Grabado sobre papel**  
Dimensión: **40 cm x 40 cm**  
Año: **2018**



**Título:** Voluptuosa  
**Técnica:** Grabado sobre papel  
**Dimensión:** 40 cm x 30 cm  
**Año:** 1998

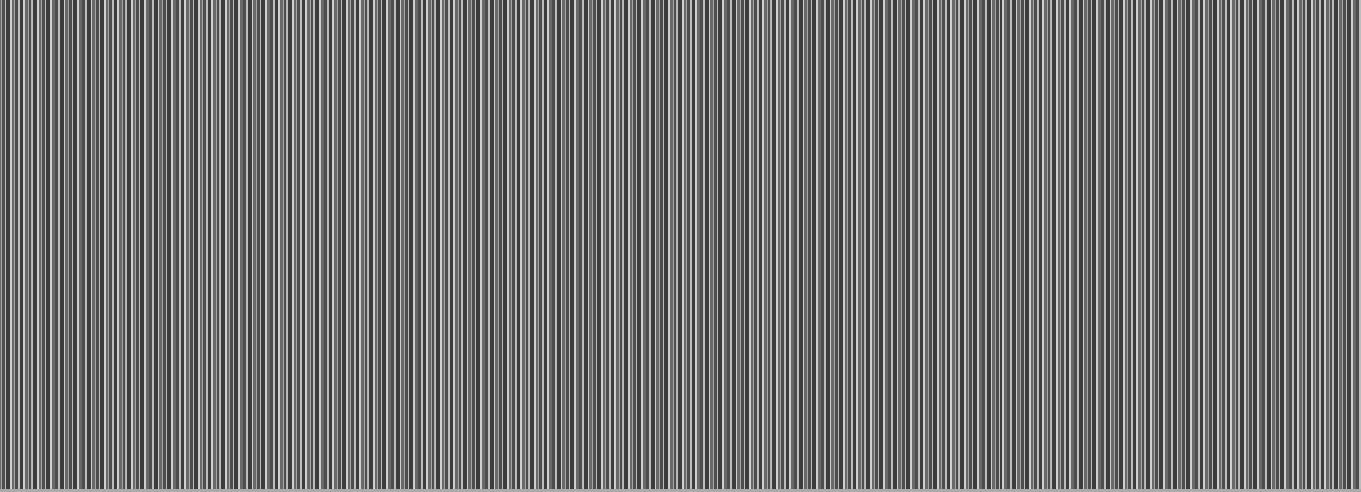




Título: **Mujer**  
Técnica: **Grabado sobre papel**  
Dimensión: **40 cm x 30 cm**  
Año: **2008**



# Reseñas





## El encarcelamiento femenino

Autores: Carmen Navarro Villanueva

Editorial: Atelier

Año: 2018

Reseñado por: Natalia Mora Navarro

Docente e investigadora  
del Centro de Derechos y Justicia del Instituto  
de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: natalia.mora@iaen.edu.ec

*Recibido: 16-octubre-2018. Aceptado: 20-noviembre-2018.*

Este libro aborda un tema de gran actualidad mediante un conjunto de trabajos realizados por la autora en el ámbito del derecho penitenciario. Se trata de una investigación muy completa, ya que explica el problema jurídico planteado con aportes de la doctrina y con datos recogidos en tablas y cuadros perfectamente explicados y que permiten al lector tener una visión amplia del tema y su problemática en España, evidenciando aspectos esenciales que están presentes en el momento en que las mujeres están privadas de la libertad, ya que, indudablemente, los problemas y las necesidades de este grupo de la población son diferentes a las de los presos varones.

Esta investigación aborda el derecho penitenciario, haciendo un breve recorrido histórico de la situación de las mujeres privadas de la libertad en España y aunque desde el inicio del

siglo XIX en ese país se han producido aportes significativos en el ámbito del encarcelamiento femenino, la autora lamenta que exista una reducida cantidad de trabajos que analicen con profundidad este tema.

Navarro menciona que las prisiones femeninas se guiaban por ciertos parámetros hasta el siglo XVII, y que en este período no se hablaba de delito, sino de conducta desviada. Por ello, en los centros de reclusión para mujeres siempre estaba presente tanto la disciplina como la defensa de una intachable conducta moral, ya que la línea que separaba al delito y al pecado era muy delgada y casi imperceptible. Es decir, una mujer podía ser privada de su libertad, aún sin cometer un delito, por el hecho de tener un comportamiento inapropiado, de acuerdo con las normas sociales establecidas. En ese tiempo, los lugares de reclusión para mujeres se

denominaban casas galeras y estaban controlados por las organizaciones religiosas, hasta mediados del siglo XIX, y es en 1846 cuando todos los centros de reclusión, tanto femeninos como masculinos, pasarían a depender de la Dirección Nacional de presidios.

En España existieron dos personas que fueron las gestoras de grandes cambios y de aportes que marcarían una auténtica transformación en las prácticas aplicadas sobre las mujeres privadas de la libertad: estamos hablando de Concepción Arenal y Victoria Kent. La primera es considerada una de las pensadoras más importantes del siglo XIX en varios ámbitos y su legado fue el trabajo enfocado en la transformación integral de las prisiones, incorporando novedades para su época y que persisten hasta nuestros días, entre ellas, contar con personal penitenciario debidamente formado, aumento del número de prisiones, atención pospenitenciaria, entre otros.

Por su parte, Victoria Kent fue una importante gestora de la modernización del derecho penitenciario español; entre sus aportes podemos mencionar los siguientes: suspendió el concepto de celdas de castigo, así como el uso de grilletes y cadenas, fomentó que se otorguen permisos de salida y logró que las órdenes religiosas no formen parte de los organismos de administración de las prisiones de mujeres, implementó la libertad condicional y que las personas mayores de setenta años obtengan su libertad.

La obra también aporta un análisis de la legislación penitenciaria en España, recalando que en la actualidad casi ningún precepto adopta una perspectiva de género. Además,

aunque de modo formal, la legislación proporciona a hombres y a mujeres las mismas oportunidades, las cifras y datos recogidos demuestran el olvido y la discriminación que afrontan las mujeres reclusas, sobre todo en relación con el acceso al trabajo y los beneficios penitenciarios que se desprenden de este. Por todo esto, se insiste en que existen aspectos en los que se debe trabajar para lograr la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito penitenciario.

Otro de los aportes de la obra es que se refiere a las características particulares de las mujeres privadas de la libertad. En este punto la autora analiza la situación procesal, delitos por los que han sido condenadas, penas, condenas, rango de edad, nacionalidad, estado civil, adicciones, para ello hace uso de tablas y gráficos que ilustran el tema.

Este estudio también destaca las diferencias entre población penitenciaria femenina y masculina, siendo un factor esencial la maternidad, pues aunque no es una condición que afecte a todas las reclusas, sí se trata de una condición muy extendida. A esto se suma que la mayoría de madres conforman familias monoparentales, por lo que su privación de libertad genera problemas adicionales, ante la incertidumbre del futuro de sus hijos. En relación con el tema de las madres privadas de la libertad, se reflexiona acerca de las alternativas al encarcelamiento, las razones que las fundamentan, la libertad condicional y el indulto.

La obra analiza las características de los centros penitenciarios femeninos en España, detalla las diferentes unidades y módulos, destacando sus necesidades y problemas, como el de



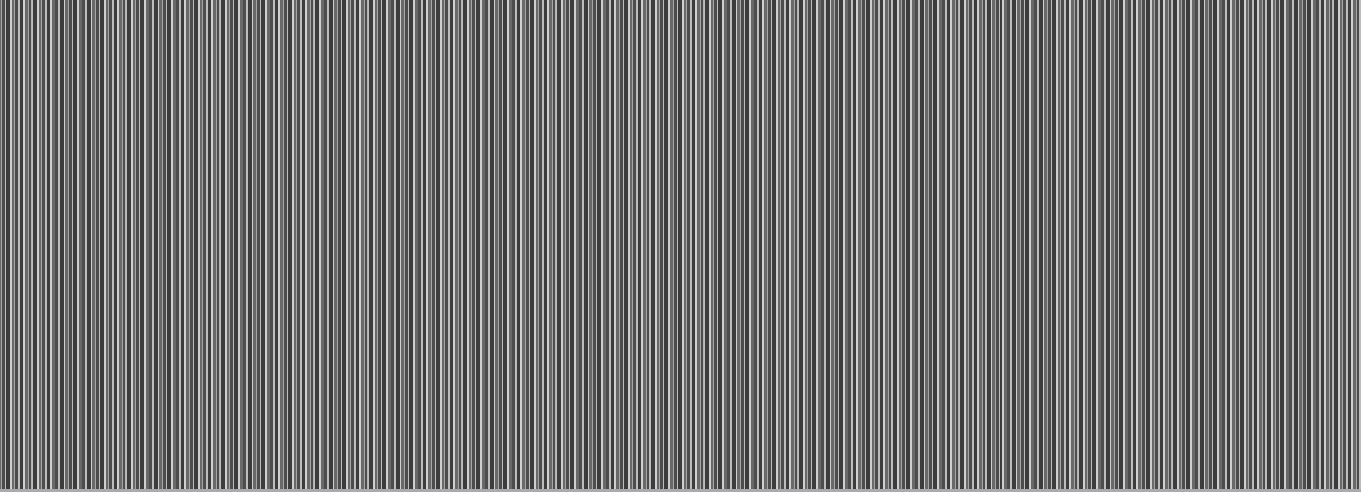
un número muy reducido de prisiones de mujeres en dicho país europeo, lo que conlleva a que sean trasladadas a establecimientos distantes geográficamente y se produzca un alejamiento de su entorno cercano.

Un aspecto de gran relevancia abordado por la autora es el trabajo en las cárceles de mujeres. Se trata de un eje fundamental para lograr formación y profesionalización, tomando en cuenta que, antes de su entrada en prisión, muchas de ellas no eran parte del mercado laboral. Con esto se busca que ellas obtengan un modo de generar ingresos, a la vez que pueden ser favorecidas con beneficios penitenciarios. En este punto son destacables los esfuerzos de la administración penitenciaria en los últimos años.

En general, se trata de un libro de gran utilidad para los estudiantes e investigadores que tengan interés en el derecho penitenciario orientado en la temática encarcelamiento femenino y aunque este estudio en particular se ubica en España, aborda temas comunes a este sector de la población, que requiere atención por parte del Estado, que no solo debe otorgarles una sanción, sino también brindarles una oportunidad para gozar de una vida digna durante su tiempo de privación de libertad y luego de este. el estudio de Navarro invita a la reflexión de un tema de gran actualidad.



**Política editorial**  
**Directrices para autores**  
**Normas de publicación**



## Política editorial

*Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, es editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Recibe artículos originales e inéditos durante el tiempo de vigencia de las convocatorias enfocados en los problemas, el gobierno y administración pública, las relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública y sectores estratégicos, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. Los artículos deben ajustarse a la política editorial y normas de publicación del IAEN y deben contener los resultados o avances de investigación de su/s autor/es.

Cada convocatoria tiene un tema central, basado en los ámbitos de interés académico e investigativo del IAEN, razón por la cual es coordinada por un Centro de la universidad especializado en la temática. La revista también acepta ensayos y análisis de coyuntura con temas de interés nacional e internacional al momento de la convocatoria y sustentado en bibliografía especializada. En general, la revista contiene las siguientes secciones:

- **Tema central.** Presenta artículos relacionados con la administración y las políticas públicas; derechos y justicia; seguridad y defensa; prospectiva estratégica; territorialidad; economía pública y sectores estratégicos; relaciones internacionales, entre otras líneas de investigación del IAEN.
- **Coyuntura.** Contiene artículos de referencia sobre hechos actuales de la realidad nacional e internacional al momento de la convocatoria, acerca de las políticas y problemas públicos, del Estado, de la gestión y administración pública y del gobierno, entre otros temas.
- **Entrevistas.** Esta sección captura mediante el diálogo informado la opinión y reflexión de los académicos/as o personalidades del mundo sobre los asuntos públicos relacionados con el Tema central de *Estado & comunes*.
- **Reseñas.** Presenta reseñas de libros, material audiovisual, blogs, páginas web especializadas en la temática del Tema central.

## Directrices para autores

Todo artículo postulado a las convocatorias abiertas de la revista *Estado & comunes* debe ser original o inédito y no estar publicado en ningún medio impreso o digital al momento de la convocatoria. De igual modo, el artículo no debe tener limitación legal o contractual y no estar sometido a evaluación en otra revista o libro que impida su publicación. El autor se hace responsable de los contenidos, afirmaciones u omisiones de su artículo y libera de toda responsabilidad al editor, director editorial y demás órganos e instancias de la revista *Estado & comunes*.

Las personas interesadas en publicar en esta revista deben estar de acuerdo con los lineamientos para la recepción de artículos y con las políticas editoriales en la selección de los mismos. El Comité Editorial se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerá. Asimismo, el editor de la revista puede realizar correcciones de edición y estilo al artículo previo acuerdo y validación del autor.

El envío de los artículos a las convocatorias deberá realizarse en las fechas establecidas en el cronograma para las secciones Coyuntura y Tema central. El editor de la revista no excluye del proceso editorial a ningún artículo, sin embargo, solo hasta el 30% de los autores del total de los artículos a publicarse pueden ser docentes o investigadores activos que pertenezcan a la entidad editora (IAEN). Si esta cifra es superada, será el Comité Editorial de la revista el que determine los artículos que serán publicados hasta que se cumpla con dicho porcentaje.

### 1. Directrices

#### 1.1. Recepción de artículos

- Las personas interesadas en publicar en la revista deben enviar su artículo por medio de la plataforma Open Journal Systems (OJS) [estadoycomunes.iaen.edu.ec](http://estadoycomunes.iaen.edu.ec), con copia a los correos electrónicos [editorial@iaen.edu.ec](mailto:editorial@iaen.edu.ec), [estado&comunes@iaen.edu.ec](mailto:estado&comunes@iaen.edu.ec) y [editorialiaen@gmail.com](mailto:editorialiaen@gmail.com) dentro de los tiempos establecidos en la convocatoria.
- También se reciben postulaciones a la dirección postal del IAEN. En este último caso, el autor incluirá su dirección de domicilio y un número de contacto con el propósito de notificar la recepción de los trabajos, así como todo requerimiento editorial por parte de la revista. La dirección postal es:

Instituto de Altos Estudios Nacionales  
Dirección Editorial  
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.  
Tel.: (593 2) 3829900  
Quito – Ecuador

## 1.2. Sobre la originalidad de los artículos

- El editor de la revista analizará la originalidad del artículo recibido mediante el sistema de antiplagios Urkund, que considera como valor máximo de similitudes con otras fuentes el 8%, lo que excluye términos comunes no significativos.
- Con base a la revisión se le notificará y se le enviará el reporte al autor para que realice los cambios, corrija o referencie de mejor manera las fuentes bibliográficas que haya lugar, siempre y cuando las similitudes estén entre el 9 y el 20%. Si el porcentaje de similitudes es igual o supera el 21% se le notificará al autor que su artículo no continuará en el proceso editorial y, por lo tanto, no es publicable.
- Igualmente, cada autor debe firmar una autorización de publicación en la revista, en la cual declara, entre otros puntos, que el artículo es de su autoría, que es inédito y no se encuentra sometido en ese momento a otra evaluación en alguna revista o libro para su publicación.

## 2. Revisión por pares

La revista *Estado & comunes* utiliza la figura del “revisor par ciego” con el fin de mejorar la calidad, factibilidad y credibilidad de las investigaciones a ser publicadas. Los revisores son personas externas a la institución; es decir, no mantienen ninguna dependencia laboral en cualquiera de sus modalidades con el IAEN. Los autores y los revisores no se conocen entre sí, lo que asegura el derecho al anonimato y confidencialidad del artículo tanto de quien lo escribe como de quien lo evalúa. Cada revisor par debe ser un especialista del tema a evaluar, imparcial, académico de notable trayectoria, innovador y responsable. Considerará la originalidad, consistencia conceptual y metodológica, dominio y uso de la bibliografía, coherencia lógica de las argumentaciones, calidad y precisión del lenguaje utilizado del artículo a evaluar.

### 2.1. Descripción del proceso de revisión por pares

El proceso de revisión por pares ciegos tiene el siguiente procedimiento:

- El editor de la revista selecciona a dos (2) revisores pares ciegos externos basado en la búsqueda de los mejores perfiles en los registros internacionales de datos y según las sugerencias realizadas por los coordinadores de la revista.
- El editor toma contacto previo con los posibles revisores y se asegura de su interés en querer participar en el arbitraje. Una vez obtenida su aceptación, les remite el artículo a evaluar sin ninguna referencia que aluda o permita inferir la autoría del mismo. Junto a ello, se les entrega el formato de arbitraje que deberán diligenciar.

- El formato de evaluación de los pares se ajustará al formulario fijado por la revista *Estado & comunes* para este proceso.
- Cada revisor par enviará su informe en un plazo no superior a quince (15) días a partir de la entrega de la documentación. En caso de que el revisor par ciego no remita la evaluación en los tiempos establecidos, se le concederá una semana adicional con la justificación previa por parte del revisor. En caso de no obtener respuesta alguna, el editor seleccionará un nuevo revisor par ciego.
- Luego de revisar el artículo, el revisor par remite la evaluación correspondiente en la cual concluye con la recomendación de si procede o no la publicación del artículo, o si es pertinente su edición sujeta a los cambios que se recomienden. De existir controversia o un empate en el dictamen, el editor acudirá a un tercer revisor cuyo informe será decisivo para su publicación o no.
- Las evaluaciones emitidas por los revisores pares viene señalada con una de las tres recomendaciones editoriales, sustentadas con informe:
  - **Publicable:** el artículo puede publicarse.
  - **Publicable con modificaciones:** contiene los cambios y sugerencias menores que debe efectuar el autor en un tiempo no mayor a los quince (15) días. En este caso, el autor debe remitir el artículo con las incorporaciones al editor, quien comprobará que los cambios solicitados hayan sido efectuados y de esta manera aprueba o no la publicación del manuscrito. En el caso de los artículos de Tema central, la verificación contará con el apoyo de los coordinadores de la revista.
  - **No publicable:** el artículo no puede publicarse.
- El editor informará al autor sobre las recomendaciones editoriales hechas al artículo según los informes de arbitraje e indicará si el artículo será aceptado o rechazado para su publicación.
- En caso de rechazo, el autor podrá apelar la decisión ante el Comité Editorial el cual determinará la publicación o no del mismo. Este fallo será inapelable.

### 3. Normativa editorial

El autor o autores que remitan sus artículos a la revista *Estado & comunes*, acatarán las siguientes disposiciones:

- Los trabajos serán inéditos, originales y deben aportar conocimiento relevante en alguna de las siguientes áreas temáticas:
  - Política y problemas públicos
  - Gobierno y administración pública



- Relaciones internacionales
  - Seguridad y defensa
  - Derechos y justicia
  - Economía pública y sectores estratégicos
- Los artículos, tanto de Tema central como de Coyuntura, pasarán por un proceso de revisión por previa indicación hecha por los coordinadores, el editor y el Director de la revista sobre su pertinencia.
  - Los artículos que sean publicables deben ajustarse al formato editorial establecido por el IAEN que son las normas de *American Psychological Association* (APA), 6.ª edición.
  - El contenido y las afirmaciones de los artículos publicados en *Estado & comunes* son de responsabilidad exclusiva del/los autor/es, lo cual será aceptado por el/los autor/es, mediante autorización de publicación y responsabilidad de contenido.
  - Los artículos presentados a la revista *Estado & comunes* no estarán sometidos, de modo simultáneo, a otra evaluación en alguna revista o libro para su publicación.
  - La asignación de revisores pares ciegos se efectuará evitando conflicto de intereses académicos y posiciones ideológicas con los autores.
  - La revista *Estado & comunes* reconoce el esfuerzo intelectual de los autores y los revisores pares por la elaboración de sus artículos y emisión de los conceptos, pero en ningún momento entregará retribuciones económicas como reconocimiento a esta labor.
  - Cada autor debe firmar un contrato de cesión de derechos con el IAEN en el cual le otorga a esta última entidad los derechos patrimoniales de la obra, pudiendo esta (IAEN) reproducirlos, ponerlos en circulación, representarlos, comercializarlos.
  - Los derechos morales de los artículos publicados en la revista *Estado & comunes* le corresponden a cada uno de los autores de acuerdo con la normativa vigente en Ecuador, que es el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación (Código Ingenios).
  - En el caso de que el autor no cumpliera con lo previsto en este normativo, el editor lo incluirá en una lista de autores que no podrán volver a publicar en la revista *Estado & comunes*.

# Normas de publicación

## 1. Propósito

Este documento presenta normas de estilo aplicables a la publicación de la revista *Estado & comunes*. Fundamentalmente pretende:

- Establecer criterios editoriales.
- Determinar consideraciones básicas sobre el formato de los artículos.
- Estandarizar criterios para la elaboración de la bibliografía o lista de textos consultados.
- Presentar pautas relacionadas con ciertas particularidades del lenguaje que se utilizan en las publicaciones del IAEN: libros, revistas, memorias, informes científicos, artículos o textos de capacitación, entre otros.

## 2. Criterios de admisibilidad y elegibilidad

- a. **Idioma.** Los artículos deben estar escritos en español. Solo el resumen (*abstract*) y palabras claves (*keywords*) de cada artículo también irán en inglés.
- b. **Calidad.** Serán escogidos los artículos por su:
  - Originalidad.
  - Consistencia conceptual y metodológica.
  - Dominio y uso de la bibliografía.
  - Coherencia lógica de las argumentaciones.
  - Claridad y precisión del lenguaje utilizado.
  - Proporcionar información fiable y actualizada.
  - Responder a las normas y políticas editoriales fijadas por la Dirección Editorial del IAEN.
- c. **Autoría**
  - El autor debe autorizar expresamente su publicación.
  - Se indicará claramente el título del trabajo, luego del cual irán el o los nombres y apellidos del autor o autores.
  - Junto al trabajo, el autor o autores enviarán su hoja de vida resumida.
- d. **Extensión para artículos científicos o trabajos académicos**

Sección	Extensión páginas	Extensión palabras
Tema central	14-20	7000-10 000
Coyuntura	8-10	4000-5000
Entrevista	5-6	2500-3000
Reseñas	2-3	1000-1500

### 3. Consideraciones generales

- En caso de artículos, se incluirá un resumen (*abstract*) del contenido no mayor a 150 palabras, y un máximo de ocho descriptores o palabras clave (*keywords*) que describan globalmente los temas tratados en el artículo.
- Deberán ser escritos en programa procesador de texto Microsoft Office, Word versión 2010 (o superiores), con tipo de letra Times New Roman, tamaño 12 puntos, en una sola cara a espacio sencillo.
- Gráficos y diagramas que contengan los trabajos se enviarán con archivos de respaldo en cualquiera de los formatos siguientes: jpg, eps, gif o psd, todos en buena resolución.
- El título del artículo contendrá máximo diez palabras y podrá ser modificado por los editores de la revista, acuerdo previo con los autores.
- Los gráficos, tablas, mapas e imágenes contendrán la numeración debida, así como la fuente de procedencia, la elaboración y año.

### 4. Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados

La revista *Estado & comunes* utiliza el formato APA (*American Psychological Association*), 6.<sup>a</sup> edición. Estas pautas sirven tanto para las referencias bibliográficas que van en el texto, como para la bibliografía final de los artículos.

Como referentes de los diversos tipos de formato APA en la bibliografía, se detalla el uso en los diferentes casos:

#### Libro de un autor:

Apellido, A. A. (año de publicación). *Título del libro*. Lugar de publicación: Editorial.

Harvey, D. (2014). *17 contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

#### Libro de más de un autor:

Apellido, A. A., y Apellido, A. A. (año de publicación). *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Márquez, H., y Delgado, R. (2014). *Migración forzada y desarrollo alternativo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

#### Libro publicado electrónicamente:

Apellido, A. A. (año de publicación). *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial. Recuperado el día/mes/año de dirección electrónica.

Minteguiga, A. (2014). *Las oscilaciones de la calidad educativa en Ecuador, 1980-2010: Estudio sobre políticas, planes, programas y proyectos gubernamentales de "escuelas de calidad" (1980-2010)*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Recuperado el 15/10/2016 de <http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2015/01/Las-oscilaciones-de-calidad-educativa.pdf>.

**Artículo en libro de editor/es, coordinador/es o compilador/es:**

Apellido, A. A., Apellido, A. A. (año de publicación). Título del artículo. En A. apellido (abreviatura que corresponda a editor, compilador, coordinador), *Título del libro* (pp. ). Ciudad: Editorial.

Sánchez, J., y Soria, N. (2014). Los poderes del Estado ecuatoriano en pugna. En R. Restrepo (Ed.), *Pugna de poderes: crisis orgánica e independencia judicial* (pp. 21-55). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

**Prefacio, prólogo, introducción o partes similares de un libro:**

Apellido, A. A. (año de publicación). Prólogo. En Nombre y Apellido del autor. *Título del libro*. Ciudad de publicación: Editorial.

Ramírez, J. (2014). "Prólogo". En A. S. Ackerman. *La ley, el orden y el caos: Construcción social del Estado y el inmigrante en Ecuador*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

**Artículo en revista:**

Apellido, A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número), pp-pp.

Le Quang, M. (2013). Elecciones y tendencias políticas, 2009-2013. *Estado & comunes, revista de política y problemas públicos, 1*(1), 19-35.

**Artículo en periódico:**

Apellido, N. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp.

Paucar, E. (25 de junio de 2018). La delincuencia en el mar deja 30 muertos. *El Comercio*, p. 8.

**Artículo en revista digital:**

Apellido, A. A. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen*(número). Recuperado el día/mes/año de dirección electrónica.

Estevez, A. (octubre-diciembre, 2015). Políticas públicas como dominio de estudios. *Revista Venezolana de Gerencia*. Recuperado el 21/05/2017 de <http://www.redalyc.org/pdf/290/29044047001.pdf>.

**Ponencia presentada en un simposio, seminario, congreso, etc.:**

Apellido, A. A. (mes, año). Título de la ponencia. *Título del simposio o seminario*. Simposio llevado a cabo en la conferencia de Nombre de la Organización, Lugar.

Andrade, V. (2012). Mecanismos de coordinación entre sistemas de justicia: la inclusión de la justicia indígena. *Seminario Internacional Pluralismo Jurídico y Justicia de Paz en el Estado Plurinacional*, Quito.

## Tesis y trabajos de grado:

Autor, A. A. (año). *Título de la tesis o el trabajo de grado* (Tesis o trabajo de grado). Recuperado de Nombre de dirección web.

Beltrán, A. C. (2017). Redes de colaboración solidaria: análisis de la Red Eco Turística del Intag - Provincia de Imbabura (Tesis de maestría). Recuperado de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4600>

## Documentos electrónicos en página web:

a) Cuando se dispone de una versión digital que existe también en versión impresa se debe aclarar la procedencia del mismo.

Apellido, A. A. (año). Nombre del documento. *Título del libro o revista*. Ciudad: editorial. Versión electrónica: dirección web.

Podorga, V. (2014). Los planes de Dostoyevsky. *New Left Review*, (84). Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. Versión electrónica: [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf).

b) En caso de no contar con la fecha del documento se debe especificar:

Apellido, A. A. (s/f). Nombre del documento. *Título del libro o revista*. Recuperado el día/mes/año de dirección electrónica.

Merchán, J. (s/f). Sobre Herman Melville y Ecuador: Travesía y ficción. Recuperado el 06/04/2015 de <http://www.afese.com/img/revistas/revista57/hermanmelville.pdf>.

c) Hay muchos casos en los que las direcciones web son muy largas, con letras y símbolos que pueden entorpecer su entendimiento; cuando este sea el caso, se recomienda acortar la dirección web en una de las varias páginas dedicadas a ello; a continuación se mencionan tres:

- *goo.gl*
- *bit.ly*
- *ow.ly*

Al pegar la siguiente dirección electrónica [http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR\\_84.pdf](http://editorial.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/2014/07/NLR_84.pdf) en la página web *goo.gl*, se obtiene una versión abreviada de la misma que es más manejable: <http://goo.gl/Z65p4A>.

## Artículo no firmado en periódico:

Si se trata de un artículo no firmado se escribe el nombre de la noticia, seguido de la fecha de la publicación, el nombre del medio de comunicación y el número de página.

Los forenses analizan los rasgos físicos del equipo periodístico. (25 de junio de 2018). *El Comercio*, p. 2.

**Entrevistas:**

El entrevistado será mencionado primero, luego el entrevistador, identificando el lugar, la fecha de la entrevista y, de ser el caso, la localización de la grabación o transcripción de la entrevista.

Landázuri, G., presidente del Congreso Nacional. Entrevistado por Diego Oquendo Silva, en “Buenos Días”, *Radio Visión*, 91.7 FM. Quito, 12 de abril de 2004.

**5. Formas de citar dentro del texto**

Dar el crédito a una fuente es imperativo, asimismo, la forma en que se la cite también es fundamental para dar a entender al lector, sin equívocos y con la mayor precisión, que lo que acaba de leer le pertenece a alguien más.

**Citas textuales de hasta cuarenta palabras:**

La cita deberá aparecer entrecomillada y unida al texto mediante la prosa; se debe especificar el autor del texto de una de las dos siguientes formas:

El sociólogo François Houtart (2014, p. 12) considera que “Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)”. Esta precisión fue la que...

“Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma)” (Houtart, 2014, p. 12). Esta precisión fue la que...

Nótese que en el primer caso el autor, François Houtart, ha sido citado por el autor nombrándolo, seguido por el año y la página entre paréntesis (año de publicación: página) y luego la cita entrecomillada. En el segundo caso, después de la cita entrecomillada, entre paréntesis aparece el apellido del autor de la cita, el año de la publicación y el número de página de la cual procede el extracto.

**Citas textuales de más de cuarenta palabras:**

Si la cita supera los cuatro renglones, es preciso separarla del texto (párrafo aparte) y darle formato especial: toda la cita irá con sangría y un punto menos de tamaño de letra, sin comillas; así:

Houtart considera que:

Palestina, después del exilio de Babilonia, siempre fue el objeto de avideces de los Imperios vecinos (Persia, Roma). En su interior estaba dominada por la clase de los terratenientes y en el siglo II antes de nuestra era, en el momento del proceso de helenización (la influencia de Grecia), la región sufrió la revuelta de los Macabeos y el principio de una mayor diversidad social. Fue el Imperio romano, [...] que en el año 63 antes de nuestra era, se estableció como dueño en toda la región e integró la producción económica de Palestina en el comercio del Imperio (Houtart, 2014, p. 12).

Nótese que al final de la cita se da el crédito entre paréntesis con el formato ya explicado. En caso de que se omita una parte de la cita, esta elipsis se especificará con tres puntos suspensivos entre corchetes [...].

**Parafrasear:**

Otra forma de citar un pasaje es parafraseando el contenido, es decir, reescribiendo el texto según las necesidades y el estilo del autor para transmitir el mensaje central o aquello que más convenga a la investigación; al parafrasear, como en los casos anteriores, es imperativo dar el crédito correspondiente como ya se ha indicado; véase el siguiente ejemplo:

Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (Houtart, 2014, p. 12).

También, se parafrasea indicando al inicio el autor, seguido del año de la publicación entre paréntesis, después va el contenido y, al final, el número de la página entre paréntesis:

Según Houtart (2014), Persia y Roma fueron imperios que tradicionalmente ambicionaron a Palestina, la cual estuvo bajo el poder de terratenientes. Fue recién en el siglo II después de Cristo, tras la influencia de la cultura griega, que la región sufrió la revuelta de los Macabeos (p. 12).

**8. Uso de varios recursos****Notas al pie de página:**

Se presentarán de acuerdo con la estructura indicada en “Elaboración de bibliografía o lista de textos consultados”.

**Citas consecutivas:**

Cuando la nota o cita bibliográfica corresponde al mismo autor y obra citada anteriormente, se utilizará el latinismo *ibid.*, abreviatura de *ibidem*, que significa ‘allí mismo, en el mismo lugar’. Al no ser un latinismo no adaptado va en cursiva.

Harvey, V. (2014). *17 Contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

*Ibid.*

*Ibid.*: 95

**Cursiva:**

En locuciones latinas. Por ejemplo:

- *In dubio pro homine*
- *Pacta sunt servanda*
- *Ratio decidendi*
- Existen locuciones latinas que, por extendido uso en castellano, ya no se escriben con cursiva, como *habeas corpus*, *a priori*, etc. Para saber más sobre latinismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real

Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

Palabras en otros idiomas. Por ejemplo:

- *Affaire*
- *Leitmotiv*
- *Sumak Kawsay*
- Existen extranjerismos que ya han sido castellanizados, por ello ya no se escriben en cursiva. Para saber más sobre extranjerismos remitirse al diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, disponible en línea en [www.rae.es](http://www.rae.es).

Cuando se quiera resaltar o poner énfasis en alguna palabra o idea. Por ejemplo:

- Sin embargo, cuando se dice que el juez es un actor político, el término “político” se refiere a la posibilidad del juez de ser actor por sí mismo, es decir de actuar con relativa libertad en su proceso interpretativo del Derecho...

Su utilización será excepcional dentro del texto. No se utilizarán negrillas ni subrayados.

#### **Abreviaturas (recomendadas):**

- capítulo, cap.
- compárase, cf.
- compilador, comp.
- edición o editor, ed.
- *ibidem*, *ibiWd*.
- número, n.º
- organismo no gubernamental, ONG (tanto en singular como en plural)
- página, p.
- páginas, pp.
- por ejemplo, p. ej.
- tomo, t.
- traducción o traductor, trad.
- volúmenes, vols.
- y otros, *et al.*
- y siguientes, ss.



**Siglas:**

Para la escritura de siglas se utilizará la primera vez el nombre completo a la que hace referencia, y a partir de la segunda mención a dicha sigla, abreviaturas en mayúsculas. Por ejemplo:

En agosto de 2009, los directivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) se reunieron para discutir sobre la situación económica que atraviesa América del Sur, como consecuencia de la crisis mundial.

De acuerdo con sus atribuciones, FMI considera oportuno pronunciarse ante...

En las siglas o acrónimos de cinco letras en adelante, siempre y cuando sean legibles en castellano y su pronunciación sea como una palabra común y no deletreada, la letra inicial irá en mayúsculas y las restantes en minúsculas. Por ejemplo:

- Mercosur
- Senplades
- Unicef

Para mayor información sobre la política editorial, las directrices para autores, así como las normas de publicación, ingrese a <http://estadoycomunes.iaen.edu.ec/index.php/EstadoyComunes/about/submissions#onlineSubmissions>.

Este libro se terminó de imprimir  
y encuadernar en diciembre de 2018  
en imprenta Gráficas Ayerve C.A.,  
de Quito, Ecuador.