



**CORPORACIÓN
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA**

Noviembre 2020 - Enero 2021

Mujeres política e igualdad

Autora:
Walleska Pareja Díaz

Con el auspicio de:



NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE



Publicado por: Corporación Participación Ciudadana

Derechos Reservados: 2021. Corporación Participación Ciudadana

Con el apoyo de: NDI Ecuador

Impreso por: Impresión Ultragraf

Autor: Walleska Pareja

Disponible en:

Corporación Participación Ciudadana

Av. 6 de Diciembre y Eloy Alfaro

Ed. Monasterio Plaza. [Piso 9, oficina 903.](#)

[Quito Ecuador](#)

Teléfono: (02) 3333373 - 3330964

Web site: www.participacionciudadana.org

Edición: Ruth Hidalgo/ Ana Mariela Cevallos

Diagramación: Andrés Cadena

©Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los autores. Todas las opiniones aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Índice

Introducción	5
1. Marco normativo	6
1.1 Legislación nacional	6
1.2 Instrumentos internacionales	8
2. El aporte de las mujeres políticas para alcanzar la igualdad de género	10
2.1 Breve aproximación a la participación política de las mujeres en su diversidad	10
2.2 Mujeres y su rol en la construcción de las políticas públicas con visión de género	11
Preguntas guía	12
2.3 Mujeres asambleístas y su rol en la transversalización del enfoque de género en las leyes	13
2.3.1 Legislar desde la perspectiva de género y utilizando lenguaje no discriminatorio	14
2.3.2 Fiscalizar a las funciones del estado en su deber de transversalizar el enfoque de género	17
2.3.3 Velar porque el presupuesto general del Estado sea sensible al género	17
2.3.4 Participar en los espacios donde se toman decisiones al interior de la Asamblea Nacional	19
2.3.5 Velar porque la Asamblea Nacional sea sensible al género	20
3. Conclusiones y recomendaciones	20
Referencias	21

Introducción

El presente informe pretende ser una contribución para que las mujeres y los hombres¹ interesados en hacer política, tengan algunas nociones acerca de cuál es la importancia de tomar en consideración el enfoque de género en su labor diaria.² En este sentido, el documento presenta una breve aproximación teórica que, al llevarla a la práctica, abonaría a reducir las brechas de desigualdad que existen en nuestro país.

Elaborar políticas públicas y desarrollar leyes desde una visión de género no es una tarea sencilla. Requiere de preparación y conocimientos; asesoría técnica; el acompañamiento de sectores como la sociedad civil y la Academia, pero también depende, y de manera fundamental, del compromiso que se tiene de hacer lo correcto. No solamente porque es un claro mandato constitucional, sino porque es una deuda con la vigencia de los derechos de las niñas y mujeres diversas del Ecuador, quienes han sido históricamente discriminadas en absolutamente todos los ámbitos de la vida.

Muchos se esfuerzan por desacreditar al enfoque de género: tergiversan su contenido; satanizan sus intenciones y lo muestran como una batalla entre buenos y malos, entre forajidos y quienes aman a sus familias. ¡No nos dejemos engañar! Existe basta literatura sobre el enfoque de género y su relación directa con el real ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, sin distinción. He ahí la clave, si el enfoque de género intenta, entre otras cosas, generar igualdad de oportunidades para todas y todos, existirá más de un incómodo/a. Esto se debe a que, para lograrlo, se deben topar las fibras más internas de una sociedad que ha callado los abusos más atroces; que dio el poder a unos pocos, que ha sido vil cómplice de la injusticia y testigo silencioso del dolor de mujeres y hombres discriminados, por una razón o por otra.

Sin el afán de ser exhaustiva, este documento intenta ser una guía, una suerte de instructivo para que las candidatas no olviden nunca el ponerse los “lentes del género” ya que, al hacerlo, desenmascaran a un sistema que nos convenció que se debe vivir de una manera predeterminada, reprimiendo toda clase de emociones y sueños, y que nos sentenció a pertenecer a arquetipos y categorías. Eso ha cambiado. Hoy tras largas luchas, las mujeres en su gran diversidad³, han derrumbado las barreras de lo que parecía imposible y están donde se toman las decisiones. Para que nadie las tome por ellas.

Por este motivo, son ellas (¡ustedes!) las que deben comprender plenamente que, trabajar desde una visión de género, es crear una sociedad más igualitaria y justa, sin importar el género al que se pertenece. Que el enfoque de género no simboliza una batalla campal entre hombres y mujeres, sino que les coloca en un mismo nivel, como aliados, como iguales, para que ambos, puedan surgir y realizarse como personas. Esta misión no debe ser patrimonio exclusivo de ningún partido ni organización política. Debe ser ese punto de encuentro donde todas y todos los involucrados se ponen de acuerdo para mejorar la vida de la gente, de los hombres y las mujeres de nuestro país, en toda su diversidad.

¹ La defensora de derechos humanos, Alda Facio, señala que los hombres también deben hacer un análisis de género para entender su propia realidad ya que ellos son definidos desde su pertenencia al género masculino. Más información: “Cuando el género suena cambios trae”, <http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/2477/1/libro.pdf>

² Basándose en el principio de derechos humanos de igualdad y no discriminación.

³ Se suele afirmar que todas las mujeres son iguales sin considerar la diversidad que existe en la sociedad. Estas diferencias como, por ejemplo, ser niña; mujer con discapacidad o de bajos recursos económicos; pertenecer a una etnia no predominante o a las diversidades sexo-genéricas; ser migrante o privada de libertad, entre otras, las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad. De ahí lo crucial de tomar en cuenta la discriminación múltiple y la interseccionalidad.

1. Marco normativo

La igualdad de género es un desafío permanente en el Ecuador, en la región latinoamericana y, en general, en el mundo entero. No obstante, el Estado ecuatoriano ha desarrollado importantes disposiciones constitucionales con respecto del tema y ha ratificado todos los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos.

1.1 Legislación nacional

Constitución de la República (2008)

La Constitución de la República (2008) obliga al Estado ecuatoriano no solamente a cumplir con la igualdad ante la ley (formal), sino también con la igualdad real (material) y la no discriminación (Art. 66 numeral 4).⁴ Además, establece que todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades y que nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socioeconómica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos (Art. 11, numeral 2).⁵ A su vez, la Carta Magna garantiza la igualdad de mujeres y hombres en la sociedad conyugal y el acceso a la propiedad⁶, en el acceso al empleo y a la remuneración equitativa, entre otros.⁷

Temas fundamentales que la Constitución de la República hace obligatorias son, por un lado, la incorporación de la perspectiva de género en los planes y programas, y por otro, su aplicación en el sector público (Art. 70). Además, establece que los derechos y garantías establecidos en ella y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán directa e inmediatamente aplicables por y ante cualquier funcionario público, ya sea administrativo o judicial, ya sea de oficio o a petición de una parte (Art. 11, numeral 3).⁸ Asimismo, establece que el Estado ecuatoriano es un estado laico⁹ y manda a la implementación de medidas de acción afirmativa.¹⁰

Del mismo modo, la Constitución de la República, en su artículo 57, garantiza la aplicación de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, en

⁴ Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.

⁵ El artículo también dispone que la ley sancionara toda forma de discriminación.

⁶ Art. 324.- El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a la propiedad y en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal.

⁷ Art. 331.- El Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades.

⁸ Art. 11, numeral 3.- Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

⁹ Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (...).

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: (...) 4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.

¹⁰ Art. 11.- (...) El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.

condiciones de igualdad y equidad entre hombres y mujeres.¹¹ Asimismo, se reconoce a la familia en sus diversos tipos basada en la igualdad de derechos y oportunidades y la corresponsabilidad de los integrantes del núcleo familiar.^{12 13}

Adicionalmente, se considera como deberes y responsabilidades de los integrantes de la sociedad, el entablar la unidad y la igualdad en la diversidad, las corresponsabilidades de madres y padres y el reconocimiento y respeto de las diferencias de etnia, clase social, orientación sexual, entre otras.¹⁴

Cabe recalcar que la Constitución manda a que el Estado fomente la participación de las ciudadanas y ciudadanos en todos los asuntos de interés público. Por ejemplo, en las elecciones pluripersonales, la ley debe establecer equidad, paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres.¹⁵ En los casos de selección de una autoridad, se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre hombres y mujeres así como de igualdad de condiciones de hombres y mujeres en el exterior.¹⁶

Adicionalmente, se establecen los Consejos Nacionales para la Igualdad quienes son llamados a asegurar el pleno vigor y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución de la República y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.¹⁷

Leyes vigentes

Para la presente sección, nos centraremos en los cuerpos normativos más relevantes con relación a la elaboración de políticas públicas y construcción normativa, en este caso el estatuto Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) y la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

¹¹ Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos (...) El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

¹² Art. 67.- (...) El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes (...).

¹³ Art. 69.- (...) 4. El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones, y prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa. 5. El Estado promoverá la corresponsabilidad materna y paterna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre madres, padres, hijas e hijos.

¹⁴ Art. 83.- Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: (...) 10. Promover la unidad y la igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales. 14. Respetar y reconocer las diferencias étnicas, nacionales, sociales, generacionales, de género, y la orientación e identidad sexual. 16. Asistir, alimentar, educar y cuidar a las hijas e hijos. Este deber es corresponsabilidad de madres y padres en igual proporción, y corresponderá también a las hijas e hijos cuando las madres y padres lo necesiten.

¹⁵ Art. 116.- Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.

¹⁶ Art. 210.- (...) Se garantizarán condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres, así como de igualdad de condiciones para la participación de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior.

¹⁷ Art. 156.- Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

- *Estatuto Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ERJAFE*¹⁸

Si bien en el ERJAFE (2002) solamente toma en cuenta a los principios de legalidad, jerarquía, tutela, cooperación y coordinación y según el caso, a la descentralización y desconcentración administrativa (Art. 4), también establece que corresponde a los órganos superiores de la Función Ejecutiva, la dirección de la política interior y exterior del Estado, así como su administración civil y militar, de acuerdo con las normas constitucionales y legales (Art. 5). Lo que se traduce a que, en la Función Ejecutiva, se deben cumplir con los preceptos constitucionales mencionados anteriormente.

- *Ley Orgánica de la Función Legislativa*

La Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) es clara en determinar la importancia de contar con un análisis de impacto de género de los proyectos de ley que se tratan en la Asamblea Nacional. El artículo 30 lo establece de la siguiente manera:

Art. 30 Unidad de Técnica Legislativa.- Se crea la Unidad de Técnica Legislativa con el objeto de acompañar el proceso de creación de la norma y proveer a las comisiones especializadas y al Pleno de la Asamblea de un informe no vinculante sobre los siguientes temas:

1. Normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta;
2. Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio;
3. Impacto de género de las normas sugeridas; y,
4. Estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma.

Quienes integren esta comisión multidisciplinaria serán profesionales hombres y mujeres, altamente calificados para el tratamiento de estos temas.

En secciones posteriores se ahondará en este precepto legal.

1.2 Instrumentos internacionales

A nivel internacional, los derechos de las mujeres se han materializado en diversos instrumentos vinculantes y de *soft law*¹⁹. En este sentido, son varias las conferencias internacionales en las que se ha debatido el concepto y desarrollo de la igualdad de género.²⁰

¹⁸ Decreto Ejecutivo 2428 Registro Oficial No. 536 de 18 marzo de 2002, última reforma de 30 abril de 2020.

¹⁹ O "derecho suave" son documentos que no son de obligatorio cumplimiento, pero se consideran interpretaciones autorizadas o fuente de derecho no formal.

²⁰ La Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de 1993, realizó especiales avances en la temática del enfoque de los derechos de las mujeres y se recalcó lo siguiente:

- Los derechos humanos de las mujeres y las niñas son parte inalienable e indivisible de los derechos universales.
- La igualdad de la mujer y sus derechos humanos son criterios que deben integrarse a todas las actividades del Sistema de las Naciones Unidas, así como en el caso de los sistemas regionales.
- Todos los órganos creados en virtud de Tratados (Treaty Bodies, en inglés) deben incluirlos. Los Estados deben dar información sobre situaciones de jure y de facto y deben considerarse las violaciones por razones de género.

Otros ejemplos de conferencias son:

- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo – Río de Janeiro 1992.
- La Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena de 1993.
- La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo en El Cairo, Egipto 1994.
- La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer por ONU mujeres en Beijing, China, 1995.

Las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) son de especial importancia, así como los consensos y acuerdos que en ellas se emiten. Ver: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-regional-sobre-la-mujer-de-america-latina-y-el-caribe/acuerdos-regionales>.

En esta línea, expertas reconocen los muchos esfuerzos para abordar la marginalización de los derechos de las mujeres, incluyendo la adopción de la Convención de la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer y la estrategia de transversalización de género en la aplicación de los instrumentos generales de derechos humanos.²¹ Sin embargo, también estiman que existen varios desafíos pendientes que no han sido abordados y muchos retrocesos a nivel mundial.

Si bien la mayoría de los instrumentos internacionales toman en consideración el principio de igualdad y no discriminación (que tiene relación directa con el enfoque de género), se puede considerar que los dos documentos de más relevancia en el tema, por su especificidad, son:

En el Sistema Universal de Derechos Humanos.- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer²² de 1979 (conocida como la Convención "CEDAW"), firmada y ratificada por el Estado ecuatoriano en 1981.

En el Sistema Regional de Derechos Humanos.- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 (conocida como la Convención "Belém do Pará"), firmada y ratificada por el Estado ecuatoriano en 1995.

Estos instrumentos, sumados a aquellos más generales sobre derechos humanos, alientan y supervisan el progreso de los estados, incluyendo su obligación de reportar sobre los avances en materia de igualdad de género. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1969), ratificado también por el Ecuador, señala que los Estados Parte se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto (Art. 3). Además, establece que:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (Art. 25).

Este pacto es monitoreado por el Comité de Derechos Humanos, al que el Estado ecuatoriano debe reportar cada 4-5 años a través de su informe estatal, así como presentarse a una evaluación por expertas y expertos independientes que hacen parte de dicho Comité.

A nivel internacional, también se deben considerar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. De manera específica, el Objetivo No. 5 aborda el tema de género: "Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas". Entre las metas de este objetivo, se pueden destacar las siguientes metas:

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

²¹ Otto Diane, "Women's Rights" en International Human Rights Law, 3ra edición, p. 321.

²² Monitoreada por el Comité de la CEDAW.

- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
- Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.
- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.²³

2. El aporte de las mujeres políticas para alcanzar la igualdad de género

2.1 Breve aproximación a la participación política de las mujeres en su diversidad

Existen varias barreras que perturban la participación política de las mujeres, más aún de aquellas de diferentes etnias y pertenecientes a la diversidad sexo-genérica. Entre ellas, se pueden observar patrones culturales que les afectan de distintas maneras:

- Cómo son percibidas por el electorado;
- Percepción por parte de los líderes de los partidos políticos;
- Percepción por parte medios de comunicación;
- Ser vistas como intrusas en el ámbito político;
- El electorado previene la intervención oportuna por parte de ellas.²⁴

Lamentablemente, esto también influye sobre la manera en que las mujeres se perciben a sí mismas, lo cual afecta negativamente a su confianza y la resolución con la que buscan una carrera política.²⁵ Entre las barreras culturales también se puede observar la falta de una división sexual del trabajo equitativa donde la corresponsabilidad de padres y madres abone a su realización como mujeres políticas. Sumado a esto, existe una clara brecha en el financiamiento de la nominación y campañas electorales de las mujeres. Las mujeres tienen menos control sobre los recursos económicos; menos acceso a las poderosas redes económicas al momento de candidatizarse; a recibir la nominación del partido y cuando se llevan a cabo las campañas electorales.²⁶

Sin duda, la violencia política que enfrentan las mujeres que hacen política es mucho mayor a la que se enfrentan sus iguales hombres y esto desincentiva su participación.²⁷

²³ Más información en: <https://www.sdgfund.org/es/objetivo-5-igualdad-de-genero>.

²⁴ Unión Interparlamentaria -UIP- (2011), *Parlamentos Sensibles al Género*, pág. 79-86.

²⁵ Unión Interparlamentaria (2011), *Parlamentos Sensibles al Género*, pág. 79-86.

²⁶ Unión Interparlamentaria (2011), *Parlamentos Sensibles al Género*, pág. 79-86.

²⁷ Para más información:

- Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias sobre violencia contra la mujer en la política, agosto 2018. Disponible en:

https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/301&Lang=S

- Unión Interparlamentaria (2019), "Directrices para la eliminación del sexismo, el acoso y la violencia contra las mujeres en los parlamentos" Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2019-11/guidelines-elimination-sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliament>

- Unión Interparlamentaria (2016), "Sexismo, acoso y violencia contra las mujeres parlamentarias". Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2016-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-parliamentarians>

- Unión Interparlamentaria (2020), "Eliminating Violence against Women in Politics: What works and what doesn't?". Disponible en: <https://www.ipu.org/event/eliminating-violence-against-women-in-politics-what-works-and-what-doesnt>

2.2 Mujeres y su rol en la construcción de las políticas públicas con visión de género

La implementación de una visión de género permite que, en los procesos de construcción de políticas públicas se consideren las diversas situaciones y necesidades de diferentes grupos de hombres y de mujeres. Más que nada, contribuye a tomar decisiones que, desde lo público, afectan de manera diferencial a hombres y a mujeres y, por ende, pueden tener un efecto discriminatorio. Por tanto, la incorporación de una perspectiva de género ataca de manera directa y efectiva a la discriminación y promueve la igualdad.²⁸

Desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas de 1995, celebrada en Beijing, la incorporación de una perspectiva de género, o el proceso para asegurar que las políticas y prácticas satisfagan equitativamente las necesidades de hombres y mujeres, fue considerada la estrategia clave para lograr la igualdad de género.²⁹ Entonces, la importancia de crear políticas públicas con visión de género se podría enfatizar en dos aspectos fundamentales:

1. Por el simple hecho de que todas las normas impactan la vida de los hombres y mujeres de una manera u otra.
2. Debido a las diferencias sociales y económicas entre hombres y mujeres, las consecuencias en la política pública ya sean intencionadas o no, varían frecuentemente a través de el espectro de género. Es solamente a través del análisis de género de política pública que estas diferencias se muestran aparentes y las soluciones se pueden idear.³⁰

Asimismo, la Comisión Australiana de Derechos Humanos, enfatizó en 2012 sobre la importancia y la manera que se debería realizar dicha implementación. De manera particular, se manifestó lo siguiente:

La política pública tiene la capacidad tanto de perpetrar como de eliminar la discriminación y la igualdad de género. Solamente al hacer que el género sea una consideración central en el desarrollo y la implementación de la política pública es que tendremos la esperanza de avanzar en la igualdad de género y los derechos de las mujeres en Australia.

El riesgo de no llevar esto a cabo, conllevaría a que las respuestas no solamente perpetuarían formas existentes de opresión en contra de las mujeres y a su vez, limitaría la autonomía de la mujer y del hombre, sino que, de igual manera, crearía nuevas formas de opresión de género y socavaría los amplios esfuerzos para lograr igualdad.³¹

Traspolando esta idea a nuestro país, se puede evidenciar la vital importancia que tienen las políticas públicas con respecto al cambio que la sociedad ecuatoriana necesita.

²⁸ Unión Interparlamentaria (2011), Parlamentos Sensibles al Género, pág. 2

²⁹ Ibid., pág. 8.

³⁰ Louise Chappell, Deborah Brennan and Kim Rubenstein (2012).

³¹ Australian Human Rights Commission (2012). "Applying a gender perspective in public policy: What it means and how we can do it better - Addressing Gender Equality and Women's Rights en Public Policy, International Women's Day Forum APS Human Rights Network.

Preguntas guía

No existe una forma predeterminada para llevar a cabo la construcción de políticas públicas con visión de género. No obstante, se puede hacer referencia a “preguntas guía”, las cuales se presentan como un buen comienzo y resultan de utilidad para el trabajo diario:

“Pregunta Mujer”: Tal y como se mencionó, existen varias propuestas de cómo construir políticas públicas con visión de género. Asimismo, expertas señalan que es válido que todavía resulte nuevo o quizás ya lo implementamos tener esa conciencia. Vale entonces preguntarse lo que se ha llamado la “Pregunta Mujer”: “¿Se ha dejado a un lado a las mujeres al momento de construir la política pública? Si este es el caso, ¿de qué manera y cómo se podría corregir esa omisión? ¿Qué diferencia habría si se lo realiza?”.³²

“Pregunta Hombre”: En segundo lugar, se realiza la “Pregunta Hombre”: “¿Cuál es la posición de niños y hombres en esta situación? En esta pregunta se encuentra implícita una segunda pregunta: ¿Aplica a todos los niños y u hombres, o afecta a diferentes varones de manera distinta?”.³³

Al hacer la “Pregunta Hombre”, se logra comprender mejor cómo la política pública contribuye a la construcción del privilegio y dominio masculino. Equivalentemente, nos ayuda a vislumbrar como ciertas políticas asignan a mujeres y a hombres distintos atributos, características y roles.³⁴

Por último, se realiza lo que se denomina como la “interrogación de instituciones y estructuras por implicaciones de género escondidas”. Las mujeres en la vida pública deberían considerar cómo las instituciones y estructuras llevan adelante el tema de género, al igual que conocer las repercusiones en la implementación de una política pública.³⁵

El propósito de realizar estas preguntas es sacar a relucir las implicaciones de considerar o no al género en las políticas públicas, si no se lo hace, éste aparecería como completamente neutrales y/u objetivas.³⁶ Es decir, mencionan las expertas, estas interrogantes nos permiten entender cómo las políticas públicas y la normativa, fallan en tomar en cuenta estándares legales y conceptos pueden poner a la mujer en una posición de desventaja.³⁷ Lo sugerido por Fredman (2003) puede servir de guía:

El futuro no es simplemente el permitir la entrada a las mujeres en un mundo definido por el género masculino. En lugar de aquello, la igualdad para las mujeres se compone de un re-estructuramiento de la sociedad, para que, como resultado, ésta no sea definida por el hombre. La transformación requiere una redistribución de poder y recursos, y un cambio en las estructuras institucionales que perpetúan la opresión a las mujeres. Requiere una descentralización de lo público-privado, y una reconstrucción del mundo público para que el cuidado a los niños y a las niñas y la paternidad sean vistos como valiosas responsabilidades comunes de ambos padres y la comunidad.³⁸

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Katharine T. Bartlett, ‘Feminist Legal Methods’ (1990) 103(4) Harvard Law Review 829, p. 837 en Australian Human Rights Commission (March 2012).

³⁷ Australian Human Rights Commission (March 2012), op. cit.

³⁸ Sandra Fredman (2003). ‘Beyond the Dichotomy of Formal and Substantive Equality: Towards a New Definition of Equal Rights’ in Ineke Boerefijn et al (eds) Temporary Special Measures: Accelerating De Facto Equality of Women under Article 4(1) of the UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women, 111, p. 115, en Australian Human Rights Commission (2012).

El proyecto América Latina Genera del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que las políticas públicas no son neutrales y el estado y los poderes públicos tienen la responsabilidad de eliminar la desigualdad de género a través del *gender mainstreaming* (transversalización del enfoque de género) en la toma de decisiones y la gestión. Por tanto, se debe implementar en todo el proceso de la política pública, análisis, planificación, ejecución y evaluación y en todos los niveles sectoriales y con actores políticos, técnicos y sociales.³⁹ Por este motivo, se deben adoptar políticas públicas, que ni sean insensibles, negativas o neutras al género, sino que sean sensibles al género y mejor aun, género transformativas.⁴⁰

2.3 Mujeres asambleístas y su rol en la transversalización del enfoque de género en las leyes

Las mujeres generalmente deben atravesar una serie de barreras para participar en política. Si llegan a tener éxito y obtienen, por ejemplo, una curul, se enfrentan a nuevos retos en su gestión. Su labor y la de toda persona elegida para ser parte de la Asamblea Nacional del Ecuador, debería incluir un compromiso con los derechos humanos y, por ende, con el enfoque de género. Aquí unos ejemplos de cómo trabajar en ello:

- Legislar desde la perspectiva de género y utilizando lenguaje no discriminatorio;
- Fiscalizar a las diferentes funciones del estado en su deber de transversalizar el enfoque de género;
- Velar porque el Presupuesto General del Estado tenga visión de género;
- Participar en los espacios donde se toman decisiones al interior de la AN; y,
- Velar porque la Asamblea Nacional, de manera general, sea sensible al género.

Además de esto, se debe comprender que no solamente las mujeres asambleístas deben transversalizar el enfoque de género en las leyes. El rol de los hombres también es fundamental. En este sentido, cabe señalar que los hombres en los parlamentos del mundo están asumiendo cada vez más la responsabilidad de tratar cuestiones con igualdad de género. En Rwanda, por ejemplo, las mujeres parlamentarias manifestaron que el problema de violencia de género es un problema social, más no solamente un problema dirigido hacia las mujeres.⁴¹ Existen hombres que dirigen organismos parlamentarios de igualdad de género e inclusive, como en el caso de España, existen partidos políticos pequeños conformados solamente por hombres donde la participación de hombres en tema de igualdad de género es total. De igual manera, la Comisión de Igualdad de Género en Bélgica, o la subcomisión de género de Vietnam, son dirigidas por hombres.⁴²

Teniendo esto en cuenta, las herramientas que se presentan en las secciones a continuación incluyen también a la labor fundamental de los hombres para hacer una diferencia. Además, se ha comprobado que existe normativa que, pensándose en la inclusión de las mujeres en la sociedad también funcionaron para que, cuando hay más participación de mujeres, los hombres puedan tener un espacio.⁴³

³⁹ Folleto de América Latina Genera, PNUD. www.americlatinagenera.com.

⁴⁰ ALG señalan que son estrategias que desafían abiertamente las desigualdades de género. Promoción efectiva de la igualdad, equidad y empoderamiento del género.

⁴¹ Unión Interparlamentaria. Parlamentos sensibles al Género 2011, pág. 66-67.

⁴² Unión Interparlamentaria. Parlamentos sensibles al Género 2011, pág. 66-67.

⁴³ Fue el caso de las elecciones primarias provinciales en un partido político en 2009 en el Ecuador en las que ganaron mayoritariamente las mujeres. Al existir normas constitucionales de paridad y alternancia, los hombres debieron entrar en la conformación de listas a pesar de no haber sido los más votados. Si no hubiesen existido las cuotas electorales, hubiera sido una lista integrada únicamente por mujeres.

2.3.1 Legislar desde la perspectiva de género y utilizando lenguaje no discriminatorio

Un esfuerzo vital para avanzar en la real vigencia de los derechos humanos de las mujeres es a través de la transversalización del enfoque de género en las leyes. Esta no es tarea fácil, pero se deben tener en cuenta estas ideas principales:

Tomar en consideración el principio de igualdad y no discriminación

La igualdad y no discriminación, están recogidas en varios instrumentos internacionales de derechos humanos⁴⁴ y, tanto los tribunales de derechos humanos como la Academia⁴⁵, las ha considerado como dos caras de una misma moneda. También, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se han pronunciado al respecto de su aplicación.⁴⁶ Por su parte, el artículo 2 de la Convención CEDAW, trata ambos conceptos. El concepto representativo del instrumento es la no-discriminación a pesar de mencionar la igualdad y ocuparse de este principio.

Siguiendo esta línea, las y los asambleístas deben legislar desde tomando siempre en cuenta el principio de igualdad y no discriminación.

Aplicar la transversalización del enfoque de género

En la construcción de leyes, se debe tomar en cuenta la transversalización de género. Se lo puede lograr, por ejemplo, al plasmar de forma expresa y concreta en el proyecto de ley en cuestión, que la normativa se regirá por el principio de igualdad y no discriminación, equidad, entre otros, así como que se basará en los enfoques de derechos y de género.

Sumado a esto, en todo artículo donde sea necesario hacer referencia de manera puntual a hombres y mujeres, considerando el impacto de la misma, se lo hará de esa manera. Cabe mencionar que no bastará con que se nombre al enfoque de género. Se deben poner medidas específicas que habiliten e implementen dicho enfoque como, por ejemplo, estableciendo: acciones afirmativas (ej. cuotas de participación de mujeres en procesos electorales).⁴⁷

Una buena práctica en aplicar la transversalización del enfoque de género existe una plantilla implementada en Camboya. Esta plantilla que se considera sumamente útil y establece una clara lista de control:

⁴⁴ La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ambos de 1966; la Convención sobre Discriminación Racial (1965), entre otros.

⁴⁵ Dorothy Estrada (2018). El principio de igualdad ante la ley en el Derecho internacional. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CDT/article/download/4622/3082>

La autora se refiere a J. Morsink, The Universal Declaration of Human Rights: Origins, drafting and intent (Philadelphia, University of Pennsylvania 1999) 45; Lord Lester of Herne Hill y S. Joseph, 'Obligations of non-discrimination', en D. Harris y S. Joseph (eds), The International Covenant on Civil and Political Rights and the United Kingdom (Oxford, Clarendon Press 1995) 565; y W. McKean, Equality and discrimination under International Law (Oxford, Clarendon Press 1983) 288.

⁴⁶ Más información: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>

⁴⁷ En nuestro país, desde finales de la década de los noventa se debatió intensamente al respecto. Hoy en día tenemos una de las normativas electorales más avanzada en el mundo, aunque continúa siendo insuficiente. La UIP señala que: "en América Latina, los mecanismos de acción afirmativa se han puesto en práctica principalmente a través de reformas electorales. En varios países latinoamericanos, los partidos están ya obligados por ley a incluir mujeres en sus listas de candidatos para las elecciones nacionales. Sin embargo, la efectividad de tales cuotas es variable, lo cual está estrechamente relacionado con el hecho de que existan o no sanciones por incumplimiento". Unión Interparlamentaria, 2011.

Tabla No. 1

Los cinco pasos del análisis de la legislación basado en género de Camboya⁴⁸

Pasos	Preguntas para profundizar el análisis
Paso 1: Propósito, alcance y operación de la legislación propuesta	Al evaluar el propósito, alcance y aplicación de un anteproyecto de ley, ¿se pueden identificar los grupos más probablemente afectados? ¿Existen implicaciones específicas para los géneros? ¿Las mujeres serán uno de los grupos afectados? Cuando Ud. considera el propósito, alcance y aplicación de un anteproyecto de ley, ¿su análisis se ve afectado por su género? Su formación podría influir sobre su perspectiva, e impedirle hacer preguntas y escuchar respuestas. Se debe poner cuidado para asegurar que la legislación no refuerce estereotipos o discriminación sistémica contra mujeres u hombres.
Paso 2: Medición del impacto de la legislación propuesta	¿Se ha considerado el impacto de la legislación propuesta sobre diferentes partes de la comunidad? En otras palabras: ¿quién se verá afectado? ¿Habrá diferencias de género significativas en el impacto de la legislación? ¿A qué grado se verán específicamente afectadas las mujeres? El Artículo 31 de la Constitución estipula que “Todo ciudadano Khmer será igual ante la ley, sin importar su sexo...”. ¿La legislación propuesta cumple con el Artículo 31? ¿El anteproyecto está redactado en un lenguaje claro y llano?
Paso 3: Preguntas específicas acerca de la redacción del texto jurídico	El Artículo 31 de la Constitución estipula que “Todo ciudadano Khmer será igual ante la ley, sin importar su sexo...”. La legislación propuesta ¿cumple con el Artículo 31? ¿El anteproyecto está redactado con un lenguaje claro y llano?
Paso 4: Preguntas acerca de administración, costos, reglamentaciones y educación pública	¿Habrá mujeres implicadas en la administración de la ley? ¿Existen preocupaciones de género en lo que se refiere a los costos de instrumentación y cumplimiento de la ley propuesta? ¿Cómo se educará al público acerca de la ley? Considerando la alta tasa de analfabetismo en las mujeres camboyanas, ¿qué métodos se utilizarán para difundirla? ¿Se revisarán las preocupaciones específicas de género al dar seguimiento a la legislación?
Paso 5: Autoevaluación – el último paso en su análisis	¿Consideró las cuestiones de género durante su análisis? ¿Se identificaron todas las implicaciones de la propuesta en lo que se refiere a género? ¿Qué información oficial y comunitaria utilizó en su análisis de género? ¿Continuó haciendo la “pregunta de género” en cada etapa de su análisis?

Fuente: Unión Interparlamentaria, Parlamentos Sensibles al Género 2011, pág. 33.

Además, cuando se negocia la aprobación de una ley con enfoque de género, existen estrategias para presentarlas y aprobarlas. Se recomienda principalmente contar con la ayuda de las mujeres y hombres que conforman el partido político; negociar la propuesta con mucha anticipación y contar con parlamentarios hombres para presentar y aprobar la ley solicitada.⁴⁹ Se puede añadir que podría llegar a ser ventajoso el juntarse con el grupo de servidores y servidoras públicas y autoridades, que se consideran inclinadas al tema de la igualdad de género.⁵⁰

Otro punto importante es el sensibilizarse sobre la diversidad de las mujeres, que en su mayoría son excluidas en base a su etnia, condición de discapacidad, orientación sexual e identidad de género, y otros factores. Por consecuencia, se exige que se tome en cuenta al concepto de interseccionalidad en la labor legislativa:

⁴⁸ Unión Interparlamentaria, Parlamentos Sensibles al Género 2011, pág. 33.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

La interseccionalidad es un concepto básico para entender el alcance de las obligaciones generales del Estado de la Convención de la ONU de la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer. La discriminación está basada en sexo, género está relacionado con factores que afectan negativamente a la mujer en su diversidad, como raza, etnia, religión o creencia, salud, estatus, edad, clase social, casta, orientación sexual e identidad de género. La discriminación en base al sexo o género puede afectar a la mujer perteneciente a tales grupos en un grado distinto o en diferentes maneras que al hombre. Los Estados deben reconocer legalmente y prohibir tales formas interseccionales de discriminación y su impacto negativo compuesto hacia las mujeres concernientes.⁵¹

Para facilitar este trabajo, debe institucionalizarse y fortalecer la transversalización del enfoque de género tal y como se lo hace con el mandato legal dado a la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional. Las bancadas feministas o de mujeres como el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres también son fundamentales para lograr acuerdos entre asambleístas de diversos partidos y movimientos. Sumado a la necesidad de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, así como Direcciones/Departamentos de Género que trabajen la igualdad de género de manera permanente, institucionalizada y especializada, transversalizándola en las leyes y en las operaciones mismas del Parlamento.

Lenguaje inclusivo y no discriminatorio

La Ley Orgánica de la Función Legislativa es clara en su artículo 30 cuando establece que la Unidad de Técnica Legislativa debe realizar un informe sobre el lenguaje utilizado en la norma y hacer una revisión de lenguaje no discriminatorio. En este sentido, el lenguaje que se utiliza en el seno del Parlamento y en la redacción de leyes, en general, debe reflejar este aspecto. Una forma de lograrlo es seguir algunas pautas que pueden ser de utilidad⁵²:

- Usar el masculino y femenino, cuando sea posible;
- Usar términos neutros (ejemplo: persona);
- Cuando se hagan interpretaciones o traducciones, tomar en cuenta a la sensibilidad de género;

En el Ecuador, se ha logrado que el lenguaje usado en la redacción de leyes sea inclusivo. A pesar, de esto, todavía hay quienes no encuentran el sentido al hacerlo y prefieren continuar con considerar que nombrar al término masculino, basta para que las mujeres se sientan incluidas. Sin embargo, los mismos detractores son quienes no se consideran incluidos cuando solo se hace referencia al término femenino o usan adjetivos “feminizados” para humillar o insultar. Entenderíamos entonces que las generalizaciones deberían funcionar en ambos sentidos y que lo femenino no debería ser ofensivo, pero no es lo que sucede en la realidad. Para ahondar un poco más en el sexismo lingüístico (uso discriminatorio del lenguaje en razón del sexo), la lingüística Eulalia Lledó señala: “el lenguaje no es sexista en sí mismo, sí lo es su utilización. Si se utiliza correctamente también puede contribuir a la visibilización de la mujer”.⁵³ Debido a esto, el vocabulario neutro es consentido tanto en lo escrito como en lo verbal, o bien hace evidente el masculino y el femenino, evitando generalizaciones del masculino para situaciones o actividades donde aparecen mujeres y hombres.⁵⁴

Legislar desde la perspectiva de género y utilizando lenguaje no discriminatorio se justifica y puede apoyarse de los criterios, observaciones y recomendaciones de los mecanismos de derechos

⁵¹ CEDAW, 2003.

⁵² Parlamento Europeo: Lenguaje neutral en cuanto al Género 2018.

⁵³ Gobierno de Chile (2017). Guía de lenguaje inclusivo de Género.

⁵⁴ *Ibid.*

humanos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; los pronunciamientos de sus órganos jurisdiccionales y cuasi-jurisdiccionales, así como de indicadores de Género y de los ODS.

2.3.2 Fiscalizar a las funciones del estado en su deber de transversalizar el enfoque de género

Cabe señalar que las y los asambleístas también pueden velar por que no solamente la Función Legislativa, como órgano estatal, sino todas las funciones del Estado, cumplan con la visión de género. En este sentido, la Ley Orgánica de la Función Legislativa establece:

Art. 9.- Funciones y Atribuciones.- La Asamblea Nacional cumplirá las atribuciones previstas en la Constitución de la República, la Ley y las siguientes:

9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias;

Esta norma les habilita, junto con el Artículo 70⁵⁵ de la Constitución de la República, mencionado anteriormente, a verificar que el enfoque de género sea cumplido.

2.3.3 Velar porque el presupuesto general del Estado sea sensible al género

A continuación, se propone una herramienta para determinar los ingresos y gastos estatales con enfoque de género. La ficha financiera con enfoque de género (*Gender-Aware Budget Statement*) se puede utilizar tanto para el presupuesto total, como para unos ciertos sectores.⁵⁶

Tabla No. 2
Análisis de Género de Gastos

Etapas	Descripción de la actividad a realizar
Análisis de Situación de Género de un sector	Este análisis empieza al estudiar documentos vitales y datos de problemáticas de género en el país, e identificar las causas subyacentes e impactos a corto y largo plazo. A menudo, los y las asambleístas y organizaciones de la Sociedad Civil, tienen una idea justa sobre la situación económica y social de mujeres, hombres, niñas y niños en sus distritos. Los datos pueden encontrarse en los ministerios pertinentes, departamentos estadísticos y en los reportes internacionales.
Análisis de Género de la Política Sectorial	La política sectorial y los documentos de programas son examinados para determinar si están abordando las problemáticas de género, que se han identificado con anterioridad. Si las leyes reducen las desigualdades, no se realiza modificación alguna o se hace la pregunta si es pertinente aumentarlas.
Análisis de Género de Asignación de Presupuesto	Esta etapa analiza hasta que medida el compromiso del estatuto de abordar las cuestiones de género y si

⁵⁵ Art. 70.- El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

⁵⁶ UIP, UNDP, World Bank Institute, UNIFEM (2004). Handbook for Parliamentarias, "Parliament, the Budget and Gender", pág. 62-63.

	estas están correlacionadas con la magnitud de la asignación del presupuesto. ¿Llevará a cabo el Gobierno lo que establece que realizará? Una evaluación es hecha con respecto si la asignación aborda las problemáticas identificadas en la primera etapa.
--	---

Fuente: Adaptado del estudio "Parliament, The Budget and Gender", 2004, pág. 62.

El marco de Rhonda Sharp es usado para desglosar gastos en tres categorías:

-Asignación Especifica de Género: asignaciones que cuyo objetivo son principalmente las mujeres, niñas, hombres y niños. Muchos gobiernos han asignado fondos especiales para programas de mujeres. Es importante analizar el impacto en la vida de las mujeres para asegurar que estos programas den valor económico. No obstante, según los datos, la asignación específica de género es muy baja con relación al presupuesto total, oscilando entre el 1% y 2%.

-Asignación General: la mayoría de los gastos se encuentran en esta categoría y el verdadero desafío del análisis del presupuesto de género examinar si sus asignaciones abordan equitativamente las necesidades de mujeres y hombres, niñas y niños de diferentes estratos sociales y económicos.

-Asignación de Igualdad de oportunidades y empleo: se pretende promover la igualdad de género en el servicio público. Por ejemplo, en el caso de tener guarderías para las hijas y los hijos de las servidoras y los servidores públicos, permiso parental y entrenamiento especial para directoras y gerentes. Esto es esencial, debido a que, si las decisiones que impactan la vida de los estratos sociales más vulnerables no se encuentran balanceadas con respecto al género, sus decisiones tienden a ser insensibles al género.⁵⁷

Además, en la citada Ley Orgánica de la Función Legislativa se establece como atribución de la AN, el aprobar el Presupuesto General del Estado (PGE), en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución (artículo 9, numeral 12). En este sentido, las y los asambleístas tienen una labor primordial de debatir y aprobar el PGE incorporando el enfoque de género.^{58 59}

Según la definición del, en ese entonces, UNIFEM el Presupuesto Sensible al Género (PSG):

...es aquel que incorpora en el ciclo presupuestario el enfoque de género permitiendo asegurar y visibilizar una óptima orientación del gasto público para la reducción de la desigualdad entre hombres y mujeres en todos los campos del desarrollo nacional, en cumplimiento de las políticas nacionales que establecen la igualdad entre hombres y mujeres. Considera el impacto diferenciado de las políticas y del gasto público sobre mujeres y hombres.⁶⁰

⁵⁷ Parliament, The Budget and Gender op. cit. pág. 66-67.

⁵⁸ El Ministerio de Finanzas a través de su Dirección de Género, implementó lo que se conoció como "Función K" y luego se transformó en el "Clasificador Orientador de Gasto" que vinculan el gasto con los ejes de equidad. Para más información: <https://www.finanzas.gob.ec/reportes-de-equidad/>.

⁵⁹ El Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomienda que el presupuesto al ser sensible al género debe ser de carácter multidimensional. Es decir, ir más allá de la visión tradicional cuyo primordial enfoque estarían aspectos como la influencia sobre: el bienestar (en relación con las deficiencias del PIB), la reducción de la pobreza y la desigualdad, el medio ambiente o, como en este caso, el género (o incluso sobre grupos étnicos). Para cumplir con este objetivo, existen tres desafíos que podemos distinguir:

1. La obtención de datos para diseñar y evaluar con perspectiva de género;
2. El impedir caer en un automatismo al momento de simplemente "cumplir con el expediente";
3. La falta de estandarización en políticas presupuestarias de género.

Afortunadamente, el FMI ha empezado la elaboración de una base de datos sobre presupuesto con enfoque de género. World Economic Forum, 2017.

⁶⁰ MIMDES UNIFEM 2010, pág. 12.

Cabe mencionar que existe una falta de entendimiento en el momento de definir lo que implica que un presupuesto que sea sensible al género. A continuación, se pueden nombrar cuatro conceptos erróneos al momento de aplicarlo:

- “Un presupuesto separado para las mujeres o recursos partidos en 50% para hombres y 50% para mujeres.
- No se limita a aumentar sólo los gastos a los programas destinados a las mujeres.
- Una compilación de medidas presupuestales destinadas únicamente a mujeres.
- No significa negociar asignaciones presupuestales que opongán a hombres y mujeres”.⁶¹

De tal manera que se pueden nombrar los siguientes beneficios:

- Permite re-orientar el gasto público y hacerlo más efectivo al abordar directamente la reducción de brechas sociales, económicas, políticas, civiles entre hombres y mujeres, considerando en el diagnóstico las brechas de género existentes, tomando en cuenta los factores que limitan el acceso a los servicios públicos, definiendo buenas prácticas o acciones afirmativas para superarlas. Es un proceso permanente que se afianza en el mediano y largo plazo.
- El enfoque de género le imprime calidad al presupuesto nacional, le obliga a identificar acciones complementarias y afinar la labor de captura de indicadores de proceso y de impacto de las políticas priorizadas.
- Permite también revisar y potenciar acciones no visibilizadas en los programas regulares en el presupuesto que, sin embargo, tienen un alto potencial para reducir inequidades, para darles la atención, cobertura e importancia que ameritan.
- Da cumplimiento al conjunto de la normatividad y articula las políticas de género con el presupuesto nacional cuando a través de los programas regulares o estratégicos se incorpora el enfoque de género desde la planificación hasta la evaluación y vigilancia de los impactos.
- Genera información que mejorará el diálogo entre los ejecutores de programas con enfoque de género y la Dirección Nacional de Presupuesto Público.⁶²

Con estos antecedentes se puede afirmar que de nada serviría contar con políticas públicas y leyes que incorporen el enfoque de género, si el Presupuesto General del Estado ecuatoriano no contempla la distribución de recursos necesaria para llevar adelante sus objetivos.

2.3.4 Participar en los espacios donde se toman decisiones al interior de la Asamblea Nacional

Si bien en el año 2013, la Asamblea Nacional fue liderada por tres mujeres, hecho sin precedentes, en general, ha existido un bajo porcentaje de mujeres en el rol de presidentas de las comisiones especializadas permanentes y ocasionales, así como de miembros del Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional. Esto no es un fenómeno aislado al Ecuador. Según la encuesta de la UIP de autoridades parlamentarias a nivel mundial, solo el 21% de las presidencias de comisiones pertenecen a mujeres. Al igual que en el caso de vicepresidentas de parlamentos, las mujeres tienen ligeramente más vicepresidencias de comisiones (22,5%), y aún más en los puestos de ponentes.⁶³

En este sentido, cabe mencionar que la Asamblea Nacional cuenta con trece comisiones especializadas permanentes y una de fiscalización, de las cuales solamente una es presidida por una

⁶¹ MIMDES UNIFEM 2010, pág. 14.

⁶² MIMDES UNIFEM 2010, pág. 14

⁶³ Unión Interparlamentaria, 2011, op. cit., pág. 22

mujer, la Comisión de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.⁶⁴ Las demás son presididas por hombres. Dentro de estas comisiones legislativas, no tomamos en cuenta las ocasionales, ya que como su nombre lo determina, se desintegran una vez que la ley se aprueba.

En este sentido, resulta crucial que tanto la dirección global de la Asamblea Nacional, el CAL, así como las presidencias de las comisiones, estén dirigidas por mujeres, no solo por razones de representatividad, sino con el objetivo de impulsar las leyes y reformas necesarias para implementar los derechos de las niñas y mujeres.

2.3.5 Velar porque la Asamblea Nacional sea sensible al género

En 2008, la Unión Interparlamentaria (UIP) trabajó en un proyecto de cooperación sobre parlamentos sensibles al género en todo el mundo.⁶⁵ El proyecto, basado en varias décadas de investigaciones sobre el género y los parlamentos, incluyó:⁶⁶

- Sensibilidad al género en cultura operativa: reflejada en las instalaciones con las que cuenta, los horarios de las reuniones, las asignaciones presupuestarias y los servicios, entre otros.
- Sensibilidad al género en cultura institucional: las reglas no escritas, las normas y las costumbres adoptadas con el paso del tiempo en instituciones que han sido diseñadas principalmente por hombres.
- Mejores prácticas en la esfera de la incorporación de las cuestiones de género en el desarrollo de políticas y trabajos parlamentarios.⁶⁷
- Examinar los mecanismos idóneos para tal propósito, como las comisiones parlamentarias, las agrupaciones de mujeres parlamentarias o el uso de presupuestos elaborados desde una perspectiva de género.

En este sentido, las asambleístas, deben velar porque la AN no solo expida leyes con visión de género, sino que su funcionamiento mismo sea sensible al género.

3. Conclusiones y recomendaciones

- ◆ El marco normativo nacional es un importante avance en la adopción de medidas que posibilitan y habilitan la implementación del enfoque de género tanto para la construcción de políticas públicas, como para la expedición de leyes.
- ◆ La Constitución de la República, en varios de sus preceptos, reconoce y obliga a la aplicación directa del enfoque de género y de los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- ◆ Varios pactos y convenciones han contemplado la existencia de órganos de monitoreo y sus observaciones finales constituyen una guía fundamental para que todas las funciones estatales

⁶⁴ Asamblea Nacional, Comisiones Legislativas (2020). Disponible en:
<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/asamblea/comisiones>

⁶⁵ La UIP trabajó en colaboración con la Iniciativa de Desarrollo Parlamentario en la Región Árabe, del PNUD, y con International IDEA en América Latina. Unión Interparlamentaria, Parlamentos Sensibles al Género, pág. 1.

⁶⁶ Unión Interparlamentaria, Parlamentos Sensibles al Género. Op. Cit.

⁶⁷ En términos de políticas contra el acoso y sus procedimientos, los parlamentos de los países acatan de diferente manera. Según los encuestados de la Unión Interparlamentaria, las políticas de acoso sexual son las políticas de género menos comunes y de los parlamentos encuestados, tan solo 1 de cada 5 tenía alguna política vigente. Los mecanismos varían de país en país, algunos usan organismos internos para considerar las quejas como en Indonesia y Jordania, mientras que, en Malasia o Kuwait, son los presidentes los que abordan y se encargan de arbitrar tales acontecimientos. No obstante, da mucho pesar el caso de Costa Rica, da inmunidad a los parlamentarios al eximirlos de responsabilidad de acciones o palabras dentro del parlamento.

cumplan recomendaciones puntuales en relación con la vigencia de los derechos humanos en el país.

- ◆ A pesar del marco normativo nacional y de *soft law* vigente en el Ecuador, la legislación secundaria y las políticas públicas tienen un largo camino por recorrer para cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos, especialmente en lo que respecta a la igualdad de género.⁶⁸

Recomendación: cumplir con la Constitución y las leyes, así como con los pactos y recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos tanto a nivel universal como regional, así como las de otros estados que han logrado avances significativos con respecto a la igualdad de género.⁶⁹ Estos son importantes insumos para toda funcionaria y funcionario público que se plantee el incorporar el enfoque de derechos y de género en su trabajo.

- ◆ Las mujeres se enfrentan a varias barreras para participar en política. Cuando logran derribar estos obstáculos, y son parte de la función pública, otras limitaciones se presentan, más aún cuando quieren impulsar transformaciones importantes para hacer realidad la igualdad de género.
- ◆ Existen varias formas de trabajar para incorporar la visión de género en las políticas públicas.
Recomendación: aplicar la transversalización de género en todo el proceso de política pública: análisis, planificación, ejecución y evaluación y en todos los niveles sectoriales y con actores políticos, técnicos y sociales.⁷⁰ Por eso se deben adoptar políticas públicas, sensibles al género y mejor aun, género transformativas.
- ◆ La construcción normativa también debe incorporar la visión de género.

Recomendaciones:

- ⇒ Legislar desde la perspectiva de género y utilizando lenguaje no discriminatorio;
- ⇒ Fiscalizar a las diferentes funciones del estado en su deber de transversalizar el enfoque de género;
- ⇒ Velar porque el presupuesto general del estado tenga visión de género;
- ⇒ Participar en los espacios donde se toman decisiones al interior de la AN; y,
- ⇒ Velar porque la Asamblea Nacional, de manera general, sea sensible al género.

Para finalizar, es preciso considerar aquellos temas pendientes que la Asamblea Nacional del Ecuador debe impulsar en un próximo periodo que se enfocan a la igualdad de género: reformas penales en el tema de violencia (procedimiento especial y expedito); ley de violencia contra personas LGBTIQ; despenalización del aborto por violación, entre otros. Un diagnóstico profundo es necesario en este sentido.

Referencias

⁶⁸ Por ejemplo, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias, mostró su preocupación en junio de 2020, por la tasa de femicidios en el Ecuador, que es una de las más altas de todos los países de la región de América Latina y el Caribe. Para más información ver:

<https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F44%2F52%2FAdd.2&Language=S&DeviceType=Desktop>.

⁶⁹ Por ejemplo, aquellas que se dan en el marco del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Ver “Contribución de los Parlamentos a la labor del Consejo de Derechos Humanos y a su examen periódico Universal” A/HRC/38/25 del Consejo de Derechos Humanos y “Avances globales en el papel de los parlamentos para la protección y promoción de los derechos humanos y el estado de derecho” del Arts & Humanities Research Council, Bingham Centre for the Rule of Law y la Universidad de Oxford.

⁷⁰ Folleto de América Latina Genera, PNUD. Disponible en: www.americalatinagenera.com.

Australian Human Rights Commission, "Applying a gender perspective in public policy: What it means and how we can do it better - Addressing Gender Equality and Women's Rights in Public Policy," International Women's Day Forum APS Human Rights Network, (2012). Disponible en: <https://humanrights.gov.au/about/news/speeches/applying-gender-perspective-public-policy-what-it-means-and-how-we-can-do-it>

Asamblea Nacional del Ecuador, Comisiones Legislativas (2020). Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/asamblea/comisiones>

Bartlett, Katharine. 'Feminist Legal Methods' (1990) 103(4) Harvard Law Review.

CEDAW, Handbook The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol, (2003)

Disponible en: https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/handbook-parliamentarians-convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women-and-its-optional?fbclid=IwAR2QoqMQfLTxuKacH7FTHW4JtXr__BWVvIIJIWphJPJzk1DbjYwLuFj_xBY

CEPAL, Consenso de Montevideo, (2018). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/paises-la-region-adoptan-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>

Código Orgánico Integral Penal, (2014).

Conferencia mundial de Derechos Humanos, (2013) Disponible en: https://www.ohchr.org/documents/events/ohchr20/vdpa_booklet_spanish.pdf

Constitución del Ecuador, (2008).

Dowd, Nancy 'Asking the Man Question: Masculinities Analysis and Feminist Theory' (2010) 33 Harvard Journal of Law & Gender.

Equal Measures, 2030 SDG GENDER INDEX, (2019). Disponible en: <https://data.em2030.org/2019-sdg-gender-index/explore-the-2019-index-data/>

Evangelina García (2008), Políticas de Igualdad, Equidad Gender Mainstreaming, Proyecto Regional de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: http://xenero.webs.uvigo.es/profesorado/luz_varela/politicas_igualdad.pdf

Fredman, Sandra. 'Beyond the Dichotomy of Formal and Substantive Equality: Towards a New Definition of Equal Rights' in Ineke Boerefijn et al (eds) Temporary Special Measures: Accelerating De Facto Equality of Women under Article 4(1) of the UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women (2003).

Gobierno de Chile (2017). Guía de Lenguaje inclusive de Género. Disponible en: <https://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2017/01/guia-lenguaje-inclusivo->

Joachim Wehner and Winnie Byanyima, Parliament, The Budget and Gender, (2004). Disponible en: http://archive.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf

INREDH (2018), Informe Mujeres. Disponible en: https://www.inredh.org/archivos/pdf/informe_mujeres_cidh.pdf

International Monetary Fund, Gender and Macroeconomics (2017). Disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Events/Gender-and-Macroeconomics>

Louise Chappell, Deborah Brennan and Kim Rubenstein, 'Australian Intergovernmental Relations: A Gender and Change Perspective', in Paul Kildea, Andrew Lynch and George Williams (eds) *Tomorrow's Federation: Reforming Australian Government*, (2012).

Mimfe Unifem, (2010). Disponible en: <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/sispod/pdf/105.pdf>

Mira que te miro, (2019). Disponible en: <https://miraquetemiro.org/countries/ECU/>

Moeckli Daniel et al (2018). *International Human Rights Law*, 3ra edición, p. 321.

MundoSur, *Feminicidios* (2020). Disponible en: <https://mundosur.org/feminicidios/>

Unión interparlamentaria, *Parlamentos sensibles al género*, (2011). Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/gender-sensitive-parliaments>

United Nations, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, (2020). Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

WeForum, *Presupuesto con Perspectiva de Género*, (2017). Disponible en <https://es.weforum.org/agenda/2017/07/un-presupuesto-con-perspectiva-de-genero>

Walleska Pareja Díaz es abogada y consultora internacional en derechos humanos, género, técnica legislativa e incidencia internacional.

Ha trabajado en el sector público como asesora constituyente, ministerial y parlamentaria. Además, ha sido profesora universitaria y consultora para Naciones Unidas y la Defensoría del Pueblo del Ecuador.

Desde 2013, su labor se ha centrado en brindar asesoramiento a organizaciones no gubernamentales en sus esfuerzos de incidencia. Desde 2016, continuó este trabajo pero ante los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en Ginebra-Suiza.

También participó de la construcción y aprobación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de 2018.

Actualmente se encuentra cursando una maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Universidad de Oxford y colaborando con organismos internacionales como ONU Mujeres, la cooperación internacional, así como con organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las niñas y mujeres; el fortalecimiento de la democracia y la denuncia de casos de tortura.

El presente documento se elaboró bajo la supervisión de la Corporación Participación Ciudadana Ecuador, organización con finalidad social y sin fines de lucro en el marco del Proyecto Fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos relacionados a la inclusión, participación ciudadana y transparencia.