

PROYECTO
FORTALECIMIENTO
DE LAS COMISARÍAS
DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Sistematización de las Comisarías de la Mujer y la Familia



PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Sistematización
de las Comisarias
de la Mujer y la Familia



Elaborado por: Corporación Utopía
Marzo de 2000



PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Elaborado por:
Corporación Utopía

PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA
Sistematización de las comisarías de la Mujer y la Familia
© CEPAM
Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer
Av. Los Ríos 2238 y Gándara
Telfs: 230 844 - 546 155
Fax: (593-2) 230 884
E-Mail: mujer@uio.satnet.net
Quito - Ecuador

Elaborado por:
Corporación Utopía

Diseño y diagramación:
graphus 500 147

Impresión:
graphus 500 147

Primera edición:
Mayo 2000

Tiraje:
500 ejemplares

de las comisarías de policía	
Fortalecimiento de las comisarías de la Mujer y la Familia	65
Producción de las Comisarías	76
Capacitación y difusión	82
Investigación, sistema de información	86
Estrategia comunicacional	87
Coordinación	88
Presión política y fortalecimiento institucional	89
Evaluación	89
Comisarías Itinerantes	90
9. Análisis comparativo de entrevistas realizadas a usuarias/os de las comisarías de la mujer y la familia y comisarías nacionales de policía de Guayaquil, Quito, Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas.	94
Comisarías de la Mujer y la Familia	94
Comisarías de Policía	98
Conocimiento de la población	101
10. Conclusiones	107
Modelo de las Comisarías de la Mujer y la Familia	109
Funcionamiento	111
• Análisis de costos operativos por estrategias de las Comisarías de la Mujer y la Familia	114
Introducción	114
Costos operativos	114
Metodología en la identificación de costos	115
Análisis de información	115
Comisarías de la Mujer y la Familia de Quito - contraparte CEPAM	121
Comisarías de la Mujer y la Familia de Cuenca - contraparte Corporación Mujer a Mujer	126
Comisarías de la Mujer y la Familia de Esmeraldas - contraparte Foro Permanente de la Mujer	128
Comisarías de la Mujer y la Familia de Portoviejo - contraparte Fundación Nuevos Horizontes	129

Anexos

1. Antecedentes	5
2. Metodología	7
3. Marco internacional en torno a la prevención de la violencia hacia la mujer y niñas.	8
4. Rompiendo el silencio: el camino hacia la visibilización de la violencia como un problema social y público.	11
5. El camino para enfrentar la impunidad Surgen las primeras comisarías de la mujer y la familia	15 19
6. Marco legal que sustentó la creación de las comisarías de la mujer y la familia Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia Reformas al Código Penal y de Procedimiento Penal Reformas en la Constitución Limitaciones en la aplicación del marco legal	25 32 38 38 39
7. El modelo de las comisarías - Fortalecimiento de las instancias estatales - Reformas legales - Difusión y Capacitación - Sistematización de la información sobre violencia contra la mujer - Coordinación interinstitucional y a nivel nacional Etapas del modelo - Primera etapa - Segunda etapa - Tercera etapa Modelo de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Tercera propuesta. 1998 (organigrama) Modelo de las comisarías de la mujer y la familia acordado con el consejo nacional de gobernadores en octubre de 1999 - Misión - Visión - Objetivos del modelo de transición - Objetivos específicos de las Comisarías de la Mujer y la Familia - Facultades de las comisarías - Instituciones involucradas Estructura y organización de las comisarías en transición Análisis comparativo de las Comisarías de la Mujer y la Familia y las Comisarías Nacionales de Policía en relación al modelo de gestión	42 46 46 46 47 47 48 48 48 49 50 51 52 52 52 52 53 53 57 59
8. Funcionamiento de las comisarías de la mujer y la familia y	64

Antecedentes

La iniciativa de la creación de comisarías especializadas en el tratamiento de la violencia familiar es parte de una tendencia que busca acercar la administración de justicia a los ciudadanos/as. Este acercamiento, cuyos primeros antecedentes podrían rastrearse alrededor de los años 70 con la creación de consultorios jurídicos populares, puede entenderse en el sentido de facilitar el acceso de los sujetos de derecho al sistema jurisdiccional, pero también como una intención de satisfacer las necesidades específicas de individuos y grupos y, quizá más importante aún, como una apertura hacia la participación directa de tales individuos y grupos en este espacio de administración de lo público.

Entre los antecedentes más próximos a la creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia, es posible mencionar los consultorios jurídicos alternativos, implementados por organizaciones de mujeres a fines de los 80¹. Justamente a partir del trabajo en dichos consultorios, se consigue identificar el fenómeno de invisibilización de la violencia doméstica, cuya constatación, junto con el acceso a la experiencia de los movimientos de mujeres en otros países, torna evidente la necesidad de construir espacios específicos para el tratamiento de esta forma de vulneración de los derechos de la persona.

En 1994, el movimiento ecuatoriano de mujeres logra la creación de las primeras Comisarías de la Mujer y la Familia, cuyo funcionamiento se basa en un modelo de cogestión, en el que le corresponde al Estado la administración de justicia y a las organizaciones de mujeres el apoyo técnico en los aspectos legales, médicos, psicológicos y sociales que configuran el contexto del hecho de violencia. Además de ello, estas organizaciones se propusieron desarrollar acciones de divulgación de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia (aprobada en 1995, y en la cual se establece la competencia y funciones de las comisarías), así como actividades de defensa, investigación y seguimien-

1. Farith Simon. Investigación sobre el acceso a la justicia en la República del Ecuador. Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano de Derechos Humanos (poligrafiado). Mayo 1999.

to de casos, de educación para la prevención de la violencia intrafamiliar, y otras de carácter administrativo²

En el período transcurrido desde la creación de las primeras comisarías, ha sido evidente el interés por evaluar, monitorear y mejorar la calidad de la atención que reciben quienes acuden a demandar los servicios por ellas ofertados. Las evaluaciones realizadas por Paredes, Carcedo y Loly (1996), PATCO (1998), Tamayo (1998), Simon (1999) coinciden en mostrar algunas dificultades en el financiamiento y en aspectos organizativos, tales como la definición de los roles que corresponden a las organizaciones de mujeres en el funcionamiento de las comisarías y en la forma como deben coordinar sus actividades con el personal dependiente del Ministerio de Gobierno. También se observan coincidencias en cuanto a que se ha logrado la erradicación de prácticas antiéticas, una actitud de respeto y solidaridad para con las víctimas de agresión, el cuidado por los procesos de capacitación del recurso humano, una mayor eficiencia en el empleo de los recursos asignados y, en términos generales, un mayor grado de satisfacción de los usuarios/os.

Con estos antecedentes cabe preguntarse acerca de la factibilidad y conveniencia de ampliar el modelo de co-gestión Estado-Sociedad Civil en la administración de justicia. El presente trabajo se propone sistematizar la experiencia de funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el Ecuador con el fin de sustentar las posibles respuestas a esta interrogante.

En 1996 se firma el convenio USAID-CEPAM dentro del marco del Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, en el que se establece la necesidad de sistematizar la experiencia de la creación y el proceso de funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia de Quito, Guayaquil, Cuenca y Esmeraldas.

2. Cecilia Tamayo. Entre la Sombra y la Esperanza. Investigación de Impacto de las Comisarías de la Mujer y la Familia. CEPAM/USAID. Quito, 1999.

más importantes, en lo relacionado con los derechos humanos. Dicha violencia se reconoce como "el crimen encubierto más frecuente y una violación a los derechos fundamentales".

Históricamente, la violencia hacia la mujer y hacia las niñas era considerada de manera implícita o explícita como un hecho natural, consustancial a las relaciones familiares, y una potestad de los hombres en el interior del hogar para mantener el orden y las normas establecidas socialmente. Por lo tanto era considerado un asunto "privado" que no podía trascender las paredes del hogar.

Sólo a partir de la lucha de las mujeres a nivel mundial, la violencia hacia la mujer empieza a visibilizarse como un problema social y se reconocen las graves implicaciones económicas, políticas, sociales y de salud en este problema. Por otra parte, se establece que la violencia hacia la mujer o la violencia de género se expresa no solamente en el hogar, sino en los diferentes ámbitos de la vida social. El riesgo es ser mujer en sociedades marcadas por la inequidad de género y el ejercicio arbitrario del poder entre los sexos, como una forma de violación a los derechos humanos, tanto en el ámbito familiar como fuera de él.

Uno de los hitos más importantes en el reconocimiento social de la situación de desventaja de las mujeres, de las condiciones de inequidad, ha sido la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que se hizo efectiva en noviembre de 1981³. En esta Convención no se aborda de manera particular la violencia hacia la mujer, pero se plantean de una manera amplia los derechos de las mujeres y la violencia en áreas como el tráfico y prostitución, y en el espacio laboral.

La CEDAW define la discriminación contra la mujer como "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o resultado anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer - independientemente de su estado civil- de los derechos humanos y

3. Campaña De Las Naciones Unidas Por Los Derechos De Las Mujeres. Unifem - Región Andina, Noviembre, 1998.

2 Metodología

Para la realización de la sistematización se combinaron técnicas cuantitativas y cualitativas: revisión documental, entrevistas semiestructuradas y encuestas.

Se realizó una revisión documental sobre trabajos realizados en América Latina y el Ecuador sobre la violencia hacia la mujer y la familia. Se revisaron también informes y evaluaciones del Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia y algunos de los productos e informes de capacitación del proyecto.

Además se hicieron entrevistas semiestructuradas a informantes claves, personas que han cumplido un papel importante en el proceso de creación de las comisarías y de las reformas legales. Se realizaron 12 entrevistas.

Una vez realizada la transcripción de dichas entrevistas, se clasificó la información de acuerdo a categorías y subcategorías conceptuales, para el análisis correspondiente.

Se llevaron a cabo visitas a cada una de las Comisarías de la Mujer y la Familia que participan en el proyecto en Quito, Guayaquil, Esmeraldas, Cuenca y Portoviejo, y también a algunas Comisarías Nacionales seleccionadas, una en cada provincia.

En cada una de las Comisarías de la Mujer y en las Nacionales, se aplicaron encuestas -20 al personal de las comisarías y 105 encuestas a usuarias/os-.

Una vez obtenida toda la información, se realizó el análisis y elaboración del informe.

3 Marco internacional en torno a la prevención de la violencia hacia la mujer y niñas

En las dos últimas décadas, la violencia hacia la mujer y la violencia intrafamiliar han constituido a nivel mundial una de las preocupaciones

las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, cuya función es hacer seguimiento a la aplicación de la CEDAW, se ha encargado de dar recomendaciones para ampliar su ámbito de acción.

La Recomendación General No. 19 (1992) trata exclusivamente sobre la violencia contra la mujer, y determina que "es una forma de discriminación que coarta seriamente sus posibilidades de disfrutar, en iguales condiciones que el hombre, de los derechos y libertades fundamentales"⁴. Plantea, además, recomendaciones para prevenir y enfrentar situaciones que reproducen o sustentan la violencia hacia la mujer como actitudes tradicionales, costumbres y prácticas culturales. El Comité señala también que los Estados deben proveer a todas las víctimas de violencia de género, de servicios de apoyo, como lugares de refugio, trabajadoras capacitadas en el tema, rehabilitación y consejería.

La II Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos confirma que la violencia hacia las mujeres es una violación a los derechos humanos fundamentales. En dicha Conferencia (Viena 1993), se reconoció que los derechos humanos de las mujeres y las niñas son parte inalienable, indivisible e integrante de los derechos humanos universales; la violencia de género fue declarada como violación a la dignidad humana, lo que contribuyó a la adopción de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia hacia la Mujer y las Niñas.

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y las niñas, adoptada por las Naciones Unidas, forma parte del primer grupo de normas internacionales que tratan específicamente el problema y que establecen parámetros internacionales que los Estados han reconocido como fundamentales en la lucha para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer⁵. En la Declaración se define la violencia contra la mujer como "todo acto de violencia basado en la

4. CEDAW. El más amplio documento sobre los derechos humanos de las mujeres. En: Campaña De Las Naciones Unidas Por Los Derechos De Las Mujeres. Unifem - Región Andina, Noviembre, 1998. P3

5. *Ibid.* Pp2

6. *Ibid.* P3

pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se procede en la vida pública como en la vida privada”.

En 1994, La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Para). En esta Conferencia se señala que “la violencia hacia la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres (...) su eliminación es una condición indispensable para su desarrollo individual y social, y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida”.

También las Conferencias de Población y Desarrollo (Cairo, 1994) y La Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) constituyen hitos muy importantes en lo concerniente a la adopción de una conciencia y compromisos de la comunidad mundial para la erradicación de la violencia hacia la mujer. En la Conferencia del Cairo, los Estados se comprometen a poner los derechos humanos en el centro de toda política de desarrollo y a adoptar las medidas necesarias para eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres, y de manera específica la violencia de género. Además, los países firmantes reconocen que la violencia de género no es un problema privado, sino un problema social que atañe a la comunidad internacional y que impide el disfrute de una vida saludable y satisfactoria, porque conlleva graves consecuencias en la salud sexual y reproductiva de las mujeres.

En la Conferencia de Beijing, se reafirmaron compromisos de otras conferencias y se lograron avances en torno a recomendaciones relacionadas con la violencia de género en los conflictos armados, el tráfico de mujeres, la prostitución forzada, los derechos de mujeres refugiadas y desplazadas.

7. *Ibid* p3

10

A partir de los años 90, se realizan estudios de prevalencia en América Latina que revelan la magnitud del problema del maltrato a la mujer en la relación de pareja. De ellos se deduce que la violencia hacia la mujer es extremadamente frecuente, y que si bien en algunas investigaciones se constata que es más frecuente en mujeres de escasos recursos económicos, el riesgo fundamental consiste en ser mujer, y no en la incidencia de factores secundarios. Otra constante es que los agresores generalmente son sus parejas o miembros de la familia.

Larrain señala en las conclusiones de su investigación:

Los datos de toda la Región son coincidentes al evidenciar que el espacio de mayor riesgo lo constituye para la mujer el hogar. Las lesiones, agresiones, abuso sexual y homicidios de las mujeres son producidos mayoritariamente por su esposo o conviviente, en el contexto de la relación de pareja. Esto demuestra el carácter genérico de la violencia⁹.

Por su parte, Charlotte Bunch plantea que “la violencia hacia la mujer es la violación más común contra los derechos humanos en el mundo actual. Las formas que toma son a la vez sutiles y abiertamente brutales, y sus efectos sobre el desarrollo son especialmente profundos”. Están bajo este riesgo el 50% de los seres humanos, lo que da cuenta de la enorme dimensión del problema¹⁰.

Algunos de los datos sobre violencia contra la mujer a nivel mundial evidencian las aberrantes e inhumanas condiciones a las que están expuestas las mujeres, y que se expresan de manera cotidiana comprometiendo su vida, su salud y las posibilidades de un desarrollo integral. En Estados Unidos, cada 9 segundos se produce una agresión física a una mujer por parte de su compañero; cerca de 60 millones de mujeres que deberían estar vivas han desaparecido debido a la discriminación de género, sobre todo en Asia occidental y meridional, China y África septentrional; en la India, cada año son asesinadas 5.000 mujeres porque los parientes de su marido consideran que su dote matrimo-

9. Larrain, S. Violencia doméstica contra la mujer ... op.cit. pp63

10. Bunch, Charlotte. La intolerable violencia contra las mujeres y las niñas. Campaña de las Naciones Unidas por los derechos humanos.

4 Rompiendo el silencio. El camino hacia la visibilización de la violencia como un problema social y público

Un primer antecedente en el proceso para enfrentar la violencia hacia la mujer, fue el trabajo de las organizaciones de mujeres a nivel nacional y mundial, para evidenciar que la violencia intrafamiliar y hacia la mujer constituye uno de los crímenes encubiertos más frecuentes en el mundo. La reflexión, investigaciones y propuestas sobre el tema se realizan sobre todo en la década de los 80 en América Latina y una década más tarde en EEUU, Canadá y Europa⁸.

Entonces, el reto para el movimiento mundial de mujeres era demostrar que la violencia hacia la mujer no es un asunto privado, sino público; que compromete la vida de las mujeres y también la vida y posibilidades de desarrollo de la sociedad. Desde experiencias locales, las organizaciones de mujeres fueron reflexionando sobre las raíces y consecuencias de la violencia hacia la mujer. Establecieron marcos analíticos en los que se demostraba que este problema se sustenta en una visión y organización patriarcal de la sociedad, en valoraciones culturales de género inequitativas, en el ejercicio asimétrico del poder entre los sexos. Como resultado de estas reflexiones, se evidenció que la violencia hacia la mujer estaba presente en casi todas las sociedades y que ésta era considerada como una expresión “natural” de las relaciones de pareja, de la convivencia familiar y social.

Según señala Soledad Larrain en su estudio sobre la violencia doméstica en América Latina y el Caribe, las primeras investigaciones eran estudios no representativos, pues se basaban en muestras pequeñas y con diferentes metodologías y enfoques conceptuales que limitaban las posibilidades de comparación y generalización. Sin embargo, estas investigaciones contribuyeron a visibilizar el problema y a romper el silencio de la sociedad frente a él.

8. Larrain Soledad y col. Violencia Doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: Revisión de dos décadas de acción. BID. Washington, octubre de 1997.

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

11

nal es inadecuada; cada año sufren mutilación genital cerca de 2 millones de niñas; la violación sexual sigue siendo una práctica frecuente como arma de guerra¹¹.

En el Ecuador, una encuesta sobre violencia física realizada en Quito por CEPLAES, 1991, muestra que el 60% de las mujeres eran o habían sido golpeadas por sus esposos o convivientes. El 37.3% estaban sujetas a agresiones con frecuencia (entre diariamente o una vez al mes); el 25% sufrían agresiones a veces; y el 35.6% rara vez¹². El CECIM, Guayaquil 1987, reveló que el 88% de las mujeres participantes relataron haber sufrido algún tipo de violencia (física, psicológica o sexual)¹³.

En la investigación de Guadalupe León, “Del encubrimiento a la impunidad”, al analizar los registros de denuncias de los juzgados de instrucción y de noticias de prensa entre 1989 y 1992, se constata que en el 95% de los casos denunciados por violencia hacia la mujer, el agresor fue su marido o conviviente, y el 49% de las víctimas sufrieron lesiones de consideración, por las cuales fueron incapacitadas entre tres y ocho días¹⁴.

El movimiento de mujeres y las ONGs que trabajan en torno a la defensa de los derechos de la mujer, como el CEPAM de Quito y Guayaquil, CEIME, CEPLAES, María Guare, fueron pioneras en demostrar la magnitud del problema y en visibilizar que la mujer estaba sujeta a un riesgo permanente de agresiones físicas, psicológicas y sexuales, dentro del hogar y en los diferentes espacios de la vida social.

Las organizaciones de mujeres del Ecuador y las ONGs realizaron un trabajo ininterrumpido para demostrar a la sociedad que la violencia hacia la mujer en el seno de la familia constituía un grave problema por su magnitud y consecuencias; que no podía seguirse considerando un problema privado porque era la sociedad, sus valoraciones culturales sobre las relaciones entre los hombres y las mujeres, sobre la familia, y la

11. *Ibid*

12. USAID/CEPLAES/CONAMU. Aguilar, Elsa y Gloria Camacho. Nada justifica la Violencia. Manual para Autoridades de Policía y Jueces de Contravenciones. CEPLAES. Quito, 1997

13. *Ibid*

14. Citado en Larrain, Soledad. Violencia doméstica contra la mujer ... op.cit. pp.37

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

12

normatividad social imperante, con sus valoraciones culturales sobre las relaciones entre los hombres y las mujeres, la que determinaba la existencia del problema, en la medida en que sustentaba comportamientos de inequidad entre los géneros. En efecto, denunciaron la perpetuación de dicha inequidad, a través del marco legal, la religión, la educación, la prestación de servicios, etc.

Los movimientos y organizaciones de mujeres irrumpieron en los medios de comunicación, para difundir el problema y concientizar sobre sus graves consecuencias. Trabajaron también con medios alternativos con las propias mujeres en los barrios y en las organizaciones. Realizaron movilizaciones y eventos de difusión bajo la consigna de visibilizar la violencia hacia la mujer, de romper el silencio y enfrentar la impunidad.

Así, evidenciaron ante la sociedad que la violencia hacia la mujer constituía una violación a los derechos más elementales del ser humano como son la integridad y la vida; dicho de otro modo, que la violencia de género transgredía los principios de convivencia humana y que, por lo tanto, constituía un delito que debía ser tratado como tal. Para garantizar una incidencia real en la sociedad respecto de este problema, buscaron alianzas estratégicas con mujeres y hombres que podían influir en los espacios de decisión.

Este proceso constituyó una bandera de lucha para el movimiento de mujeres internacional y nacional, contribuyendo a que la sociedad, los Estados, las Naciones Unidas, asumieran posiciones y acciones para enfrentar el problema.

El reconocimiento de la violencia de género y la violencia intrafamiliar, así como de su impacto social, económico y político fue permeando la conciencia colectiva y ha generado una diversidad de respuestas y acuerdos para su erradicación. Sin embargo, queda un largo camino para modificar esas pautas culturales de inequidad y las diferentes expresiones de violencia en la vida cotidiana de las familias y de las relaciones de pareja.

En el Ecuador, en 1980 se crea la Oficina Nacional de la Mujer, DINAMU, como una dependencia del Ministerio de Bienestar Social.

para la eliminación de la violencia hacia la mujer. Estas organizaciones fueron más allá de la denuncia y visibilización de la violencia, al generar propuestas que permitieran la protección legal a las mujeres, la sanción a los agresores y la conquista de un marco jurídico-legal que reconociera que la violencia es un delito y una violación a los derechos de las mujeres. Esto implicaba la exigencia al Estado para que asumiera la responsabilidad de prevenir y eliminar la violencia hacia la mujer, y la institucionalización de políticas públicas que garantizaran el cumplimiento de este cometido.

De ese modo, se constituyó un eje de concertación de las diferentes vertientes del movimiento de mujeres y de las ONGs, que interpelaron al Estado sobre su responsabilidad para generar políticas públicas a favor de las mujeres y las niñas.

La demanda de la creación de comisarías especializadas para la atención de mujeres sujetas a situaciones de violencia, se originó a partir del trabajo de consultorios jurídicos alternativos que implementaron el CEPAM, tanto en Quito como en Guayaquil, y la Fundación María Guare en Guayaquil. La experiencia de los consultorios jurídicos permitió evidenciar que la violencia hacia la mujer en la relación de pareja era un problema de inusitada frecuencia. Si bien las mujeres acudían para recibir apoyo legal, para trámites de divorcio, juicios de alimentos, etc., se evidenciaba que la violencia atravesaba dichos procesos. Como señala Miriam Ernst:

Desde que aparecen los consultorios jurídicos para mujeres, se comienza a ver que el problema de la violencia es más serio de lo que se pensaba. Si bien no se denunciaba maltrato, al indagar sobre los juicios más comunes, como los de divorcio o juicios por pensión de alimentos, inscripciones tardías, se transparentaban situaciones de violencia, en las cuales las mujeres se asumían como responsables del problema, pues consideraban que ellas provocaron a su pareja.

En el mismo sentido, confirma Victoria Neacoto:

Yo formé parte del equipo de trabajo del Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer y trabajé en el año 88, en el departamento jurídico. Las mujeres acudían al servicio solicitando divorcios, juicios de alimentos, to-

Esto también constituyó un hito importante en el reconocimiento del Estado con respecto a los derechos de las mujeres y la necesidad de establecer políticas públicas, destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para su desarrollo.

En torno a la violencia hacia la mujer e intrafamiliar, esta instancia ha cumplido un papel muy importante a través de los medios de comunicación, el apoyo a la creación de una Casa de Refugio para mujeres y niños/as del CEPAM, y la realización de investigaciones sobre el tema. La DINAMU apoyó también la firma de convenios con consultorios jurídicos gratuitos para la atención de las necesidades legales de las mujeres, y de manera específica para la atención de casos de violencia. Como señala Rocío Salgado, estas primeras acciones en torno a la violencia contra la mujer, si bien contribuyeron a visibilizar el problema, no constituían aún políticas y compromisos estatales: no tenían continuidad ni respondían a una visión de largo plazo, y dependían en gran medida de situaciones coyunturales y de ciertas prioridades de acuerdo a los cambios de gobiernos.

Posteriormente, la DINAMU y luego el CONAMU fueron consolidando su trabajo en esta área y cumplieron un papel decisivo en los logros posteriores, relacionados con la creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia y con la formulación y consecución de la Ley en contra de la Violencia hacia la Mujer y la Familia; también tuvieron influencia definitiva en las reformas legales, y la difusión y coordinación de las acciones que se han emprendido en el país para la erradicación de la violencia hacia la mujer¹⁵.

El camino para enfrentar la impunidad

La creación de las comisarías de la mujer y la familia

A fines de la década de los 80, las organizaciones de mujeres y las ONGs del Ecuador iniciaron un nuevo proceso en torno a la lucha

15. Rocío Salgado-Tungurahua. Memoria del tercer encuentro de intercambio de experiencias de las Comisarías de la Mujer y la Familia y ONGs contraparte. Baños, Tungurahua, 27 y 29 de agosto de 1999.

da diligencia legal- menos el denunciar los problemas de violencia intrafamiliar. Cuando se adentraba un poco más en esta área del servicio para investigar el por qué de la demanda, [.....] se iba retratando un problema de violencia intrafamiliar, sobre todo la violencia física, por supuesto fundamentalmente contra la mujer, razón por la cual se iba visibilizando este problema.

Los consultorios jurídicos además de identificar el problema, iban constituyendo espacios importantes para que las mujeres rompieran el atávico silencio sobre las situaciones de violencia a las que estaban sujetas. Anunciata Valdez señala también que "ante la gran afluencia de personas maltratadas que iban a la Fundación, porque teníamos un programa justamente de atención a mujeres maltratadas, nos sentimos desbordadas".

Sin embargo, por el hecho de que los problemas domésticos no eran considerados como susceptibles de intervención legal, no se podía administrar justicia en los casos de violencia hacia la mujer por los mecanismos ordinarios del sistema legal del país. Las mujeres no tenían un espacio para denunciar las situaciones de violencia. Cuando acudían a las Comisarías Nacionales por estos casos, eran maltratadas y subestimadas. La violencia intrafamiliar era considerada un problema "privado" que debía resolverse en el ámbito del hogar. La cultura machista y las valoraciones sociales sobre el rol de la mujer, limitaban las posibilidades de apoyo en las instancias de administración de justicia. Generalmente se culpabilizaba a las mujeres, o éstas eran sometidas a la burla y sanción social, exponiéndose a otras expresiones de violencia. Al respecto señala Anunciata Valdez: "...porque además las teníamos que llevar a la Comisaría de Policía y en ésta no les atendían, les decían que vayan y cocinen mejor a los maridos".

Este maltrato a las mujeres víctimas de la violencia y la inoperancia en sus demandas, llevó, como afirma Miriam Ernst, a una conclusión:

Entonces, cuando ya tuvimos algunos casos, empezamos a trabajar sobre este tema: las mujeres señalaban que ellas no denunciaban porque en la Comisaría no les creían y más bien las culpabilizaban de haber provocado la violencia por no cumplir con sus deberes, etc. Por esto, planteamos que era importante brindar una atención especializada y también integral a las mujeres víctimas de violencia.

Rosario Utreras confirma este punto de vista:

Nosotras habíamos detectado que el trato a las mujeres maltratadas por violencia doméstica era absolutamente denigrante. La propuesta de creación de las comisarías fue precisamente para lograr que la violencia doméstica fuera visibilizada y sancionada de acuerdo a las características del tipo de agresión, y que las mujeres fueran tratadas con mayor dignidad, considerando la situación que estaban viviendo (...) con la herida, con la afectación, también traen las manifestaciones de una violencia psicológica, una agresión doble[...]; la idea era que cuando lleguen a hacer una denuncia, no les hagan sentir peor de lo que llegan [...] porque era muy común escuchar comentarios como: "usted le debe haber dado algún motivo", "¿qué le hizo para que le haga esto?", "tal vez le está engañando", "¿no será que le encontró con alguien?", "¿no será que la comida no estaba lista?". Estas barbaridades son las que precisamente nosotras queremos evitar.

A partir de estas constataciones, se determinó la necesidad de crear un espacio de denuncia y administración de justicia en el que las mujeres se sintieran seguras, respaldadas, y donde tomaran conciencia sobre sus derechos. La visión de las Comisarías de la Mujer y la Familia era recoger estas experiencias para hacer justicia, además de brindar a las mujeres orientación, y apoyo psicológico y social.

Por todo lo expuesto, se evidenciaba la urgencia de contar con instancias especializadas para la administración de justicia, pues las Comisarías Comunes, en general, carecían de las condiciones adecuadas. En definitiva, no existía el reconocimiento del problema, el marco jurídico ni las leyes para la sanción, y, sobre todo, se constataban enormes limitaciones por las valoraciones culturales sobre la relación de pareja y la familia, que eran discriminatorias hacia la mujer¹⁶.

En el documento de evaluación de las Comisarías de la Mujer y la Familia realizado en 1996 se señalan, como antecedentes para su creación, los siguientes aspectos¹⁷:

16. CONAMU, Rosero Rocío y Adriana Reyes. Cuaderno de Trabajo N° 7. Políticas Públicas para la equidad de género. Proyectos y Modelos de Gestión. CONAMU. Quito, 1998.

17. Paredes, Rosa y col. Informe de evaluación ... op. cit.

18

vil e instancias estatales como la DINAMU. Al respecto, afirma Victoria Neacato:

El CEPAM (durante el gobierno del Dr. Rodrigo Borja), empeñado en precautelar la integridad física y psicológica de las mujeres y de la familia, organizó un taller en el sector del valle de los Chillos, en el que participaron exponentes internacionales, abogadas, juristas, para analizar nuestra legislación penal y buscar mecanismos alternativos para atender este problema. Una de las conclusiones fue precisamente crear un espacio estatal especializado donde se atiende fundamentalmente el problema de la violencia que se ejerce en contra de la mujer dentro del ámbito doméstico. Se elaboró una propuesta y se presentó en el Congreso Nacional de ese entonces y se hizo la entrega del proyecto para la creación de las Comisarías de la Mujer; esto no tuvo apoyo político y no se logró.

Neacato señala también que hubo mucha resistencia por parte de los juristas del país frente a estos planteamientos, pues cuestionaban que se creara un ámbito específico para mujeres, cuando la violencia es un problema más amplio que afecta a toda la población. Por otro lado, se veía como un proceso difícil de conseguir, pues significaba modificar el marco legal del país. Esto refleja una falta de comprensión del problema, de su magnitud, y el no reconocimiento de la situación de desventaja de las mujeres en las relaciones de género:

Esto generó un problema a nivel nacional, diría yo, porque se nos decía que queríamos tener espacios específicos para las mujeres; algunos grupos decían que por qué no existe un espacio para los hombres, para los niños y niñas, para los ancianos ... El CEPAM, a través del departamento jurídico, invitó a juristas de prestigio de la ciudad de Quito para analizar la posibilidad de que se implemente este servicio. Los juristas, lamentablemente, desde su óptica, desde su formación, señalaban que las cosas eran complicadas porque tenían que cambiar la constitución o ciertas leyes, y que, de alguna manera, el crear la comisaría de la mujer significaba discriminar al resto de personas integrantes de la sociedad.

En 1984, durante el Gobierno de Sixto Durán Ballén, y por gestiones personales de Anunciata Valdez ante el Ministerio de Gobierno, se logra la creación de la primera Comisaría de la Mujer y la Familia en Guayaquil. Anunciata Valdez señala lo siguiente:

- Inexistencia de un tipo penal que sancione la violencia contra la mujer
- Ausencia de normas legales destinadas a la protección del derecho a la integridad psicológica y reconocimiento de este tipo de agresión como una modalidad de violencia
- Ausencia de mecanismos de protección para la mujer
- Ausencia de un proceso de naturaleza civil que permita a las mujeres el logro de soluciones por el acuerdo
- Ausencia de servicios de apoyo a mujeres agredidas
- Ausencia de acciones estatales para erradicar la violencia
- Trato inadecuado a las mujeres en las comisarías comunes, por la falta de sensibilidad y capacitación del personal, por subestimación del problema y culpabilización a la mujer.
- Fuerte tendencia a adoptar una actitud proreconciliación familiar, por parte de las autoridades que intervenían en dichos procesos.

Surgen las primeras comisarías de la mujer y la familia

En América Latina, se inició la creación de instancias estatales que permitieran a las mujeres denunciar la violencia en la relación de pareja, de manera que el problema trascendió el límite de las cuatro paredes del hogar; por la magnitud de las denuncias se evidenció la necesidad de la intervención del Estado para proteger a las víctimas y castigar a los agresores. Se crearon comisarías de la mujer en Brasil, Argentina y Perú con el carácter de instancias policiales de investigación¹⁸.

En el Ecuador, las ONGs y organizaciones de mujeres empezaron a trabajar bajo la consigna de establecer mecanismos y espacios de denuncia y sanción en los casos de violencia intrafamiliar. Demandaban que el Estado asumiera la responsabilidad de prevenir y sancionar la violencia hacia la mujer. Como señala Elsie Aguilar, este reto consolidó la posibilidad de concertación y coordinación entre la sociedad ci-

18. Rosero, Rocío y Adriana Reyes. Cuaderno de Trabajo ...

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

19

Los hechos estrictamente históricos son que la Fundación María Guare (en ese entonces yo la presidía), ante la gran afluencia de personas maltratadas, vimos la necesidad de que se creara una instancia especializada y nos pusimos a investigar lo que había a nivel de otros países. Conocimos ... que existían las Comisarías de la Mujer en Brasil y Perú. Tomamos contacto con la Fundación Flora Tristán del Perú y enviamos a una de nuestras socias, la abogada Carmen Troncoso, para que haga una pasantía de una semana en el Perú. Con esa experiencia convocamos a un taller a mujeres de sectores medios, populares y a algunas abogadas y abogados de Guayaquil, para ver cómo se podía implementar esa estrategia, ese espacio en el Ecuador, y de ahí nació la idea de crear las Comisarías de la Mujer; inicialmente se pensó sólo en Guayaquil, pero luego pensamos que era buena idea que fuera a nivel nacional...

En ese entonces era Ministro de Gobierno el Dr. Marcelo Santos, con el que yo tengo una muy buena amistad, y me trasladé a Quito para presentarle la propuesta formal (...) y él mandó que esto pase (...) Pasó al departamento jurídico del Ministerio de Gobierno, en ese entonces lo dirigía el Director Jurídico que era Nicolás Garcés Martínez, que también me conocía (...) Nicolás pidió a la Fundación María Guare que hiciéramos el reglamento. Señalaron objeciones, sobre todo en el aspecto de que ellos no querían perder la posibilidad de designar a las comisarías, ellos querían tener la facultad de designar; nos tocó hacer bastante trabajo para decirles que este espacio iba a ser un espacio técnico, no político, y queríamos asegurar que un organismo técnico, como era en ese entonces la DINAMU, acordará las ternas (...) con eso se dictó el acuerdo ministerial.

La creación de las comisarías, por su importancia y carácter innovativo, constituía un avance nacional que requería decisiones políticas a alto nivel. Era una propuesta que se venía gestando desde el trabajo de las organizaciones de mujeres al constatar la necesidad de hacer efectiva la administración de justicia.

Así surgen las Comisarías en Guayaquil, Quito, Cuenca, Esmeraldas y Portoviejo, con una nueva visión de la administración de justicia, pues se logró que la asignación de comisarías no se constituyera en un medio para favorecer el proselitismo y los intereses políticos, sino en un espacio técnico de administración de justicia. De este modo, se imprimi-

20

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

21

me las bases de un nuevo modelo en el que se validaba la importancia de la participación de la sociedad civil con su experiencia de trabajo frente a estos problemas, para garantizar una atención más integral y la coordinación de la instancia estatal encargada de la generación de políticas públicas para la mujer.

Es importante señalar también que el proceso de creación de las comisarías permitió consolidar un espacio de coordinación entre las siguientes entidades:

- DINAMU, organismo del Estado especializado, cuyo principal mandato es generar políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
- ONGs.
- Movimiento de mujeres.
- Ministerio de Gobierno.

Cada una de estas instancias, desde su especificidad, aportaron en la creación y funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Ésta es, precisamente, una de las fortalezas del proyecto: haber logrado un mecanismo de coordinación y acción conjunta del Estado y la sociedad civil, es decir, haber planteado un modelo de co-gestión para enfrentar la violencia hacia la mujer.

Como señala Elsie Aguilar, en consenso con las ONGs se planteó que para lograr una real coordinación tenía que haber un organismo responsable de la coordinación. En la medida en que era un tema de interés nacional y se requerían decisiones políticas, se planteó que la DINAMU, actual CONAMU, coordinara el proceso. Así refiere el evento oficial Anunciata Valdez:

A la firma del acuerdo ministerial, yo invité al CONAMU, al CEPAM, a diferentes organizaciones de mujeres; luego de firmado ese convenio, el CEPAM nos invitó a las integrantes, vinimos como 20 socias de la Fundación María Guare a la firma del convenio y a un acto de agradecimiento a la Fundación María Guare por lo que se había logrado.

gitimidad de la participación de la sociedad civil en un espacio de administración de justicia en casos de violencia intrafamiliar. La ONG no administra justicia, pero sí apoya a las mujeres y orienta el trabajo de la propia Comisaría en función de lograr que la administración de justicia en estos casos pueda garantizar un apoyo a la mujer. Nosotros partimos metodológicamente del hecho de que ninguna mujer denuncia porque sí, sino porque siempre hay un hecho, alguna razón que impulsa a la denuncia(...) y que para lograr denunciar, tiene que atravesar una serie de pasos muy importantes y muy duros para ella, porque de alguna manera significa romper esa confianza familiar o esos acuerdos implícitos que pueden existir en la familia para protegerse(...) lo que dice el dicho: "Lavar los trapos sucios dentro de casa". Para romper con esta visión, la mujer tiene que hacer un esfuerzo muy grande y posiblemente primero acuda donde sus familiares, los vecinos o donde el cura párroco, a la profesora de la escuela antes de hacer una denuncia formal contra el marido.

Tanto las entrevistas como los documentos escritos en el Ecuador sobre la violencia hacia la mujer y las comisarías, plantean que una de las fortalezas es que las Comisarías de la Mujer y la Familia surgen con una participación directa de la sociedad civil, espacio en el cual cabe resaltar el papel decisivo de las organizaciones de mujeres y el aporte de organizaciones no gubernamentales, que empezaron a trabajar sobre la problemática de las mujeres en el país a partir de la década de los 80. La sistematización de las experiencias de trabajo, la discusión de los derechos de las mujeres, la denuncia de la violencia de género e intrafamiliar contribuyeron a evidenciar ante la sociedad en general el problema de la violencia intrafamiliar y sus implicaciones¹⁹. Rocio Salgado (Corporación Mujer a Mujer-Cuenca) nos dice:

Desde la década de los ochenta, surgió la necesidad del movimiento de mujeres sobre la creación de un espacio para hacer visible y procurar solución a los problemas de violencia, sancionando a quienes agreden o irrumpen violentamente en el ámbito familiar. Por iniciativa de la entonces directora de la Fundación María Guare, abogada Anunciata Valdez, y otras mujeres que fueron

19. PATCO CONSULTORES. Informe de avance. Mejoramiento en la calidad del servicio, en las Comisarías de la Mujer y la Familia. Quito, 1998.

Otra de las fortalezas o aspectos claves de la constitución de este espacio, es el de la implantación de un sistema transparente, en el que se garantiza la erradicación de actos de corrupción y politización gracias a la coparticipación de diferentes instancias. Esto es lo que confirma Victoria Neacato:

En el momento en que las Comisarías de la Mujer y la Familia comienzan a tener presencia, se reconoce que no son espacios políticos y que ejercen una función social en cuanto a su rectitud y a su honestidad, por lo que fueron ganando un espacio de credibilidad(...) Comúnmente, las comisarías habían sido consideradas como entidades donde había corrupción. Entonces, el trabajo fue duro, sacarlas de ese contexto de corrupción e investirles de respeto, que la sociedad las reconociera como ámbitos válidos para la atención.

La conformación de las comisarías también significaba imprimir una lógica distinta para enfrentar la violencia, pues contribuiría a generar una conciencia social, reconociendo que la violencia hacia la mujer y la familia constituye un delito que debe ser sancionado. Era romper con la "naturalización" de la violencia y el mito de que constituye un problema privado que debe resolverse en el interior del hogar.

Además, la intervención de las ONGs permitía un abordaje más integral del problema, pues garantizaba, por un lado, que sus experiencias, enfoque y formas de enfrentar y apoyar a las mujeres permearan los estilos de trabajo de las Comisarías Policiales. Es evidente que las situaciones de violencia generan más allá de las expresiones físicas, graves problemas emocionales, una baja autoestima y mayor dependencia de las personas con respecto al agresor. El generar un espacio de denuncia implica romper el miedo, romper tabús, romper el silencio. Este primer paso, aunque era de mucha importancia, debía acompañarse también de otros recursos como la información, conciencia sobre los derechos y el empoderamiento de las mujeres víctimas de la violencia. Acerca de este proceso expone Miriam Ernst:

Entonces nace esa combinación mediante el acuerdo ministerial # 3548; el acuerdo ministerial ya plantea la modalidad en la cual se inserta el equipo técnico de la ONG contraparte. Esto es muy importante porque permite una le-

sus gestoras, esta lucha vio sus resultados en 1994 con la creación de las primeras comisarías.

Las comisarías no constituyeron un acontecimiento coyuntural o político aislado, sino que son un logro permanente, consecuencia de las demandas planteadas por el movimiento de mujeres en el país, y constituye parte de una corriente latinoamericana que priorizó en su accionar, acabar con la impunidad frente a la violación de los derechos humanos de las mujeres y al delito más frecuente y cotidiano.

6 Marco legal que sustentó la creación de las comisarías de la mujer y la familia

Las primeras comisarías se crearon como un proyecto piloto denominado Funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia en cinco provincias del país. Más que una creación, fue una transferencia, mediante la cual se asignaba a las Comisarías de Policía para que empezaran a funcionar como Comisarías de la Mujer y la Familia. Dicha atribución se sustentó jurídicamente en el Acuerdo Ministerial No. 3548, el 3 de marzo de 1994. Bajo este acuerdo se asignó la primera Comisaría en Guayaquil, que empezó a funcionar en abril de 1994 y el 14 de noviembre en Quito; en el mismo año se asignaron las comisarías en Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas. El reglamento establecía las funciones, competencias, personal, organización y gestión de las comisarías.

De este modo, las Comisarías de la Mujer y la Familia tenían las mismas funciones que las Comisarías de Policía, competencia preferente pero no excluyente en los casos de violencia doméstica, contravenciones y delitos sexuales contra la mujer y menores.

Sin embargo, aparte del reglamento, no existía un marco legal específico para los casos de violencia hacia la mujer y violencia intrafamiliar. Como refiere Miriam Ernst:

En 1994, cuando surge la primera Comisaría en Guayaquil, no había marco

legal (...), el marco legal era un poco lo que decía el código penal y el código de procedimiento penal. Por lo tanto, las comisarías, que entonces tenían mayores atribuciones que las que actualmente tienen para instruir sumarios, básicamente estaban amparadas en estos dos códigos, pero no había nada específico en relación a la violencia intrafamiliar; hasta ahora no está tipificado en el Código Penal. Con la Ley contra la Violencia a la Mujer y su aprobación en diciembre de 1995, se cuenta con un marco legal que permite una mayor posibilidad de acción, de acuerdo al tipo de violencia: física, sexual y psicológica.

En este sentido, Victoria Neacato afirma:

Esto se reglamentó mediante un acuerdo ministerial en el que se asigna una Comisaría para que funcione como Comisaría de la Mujer y que tenga atención preferente en caso de violencia intrafamiliar, pero no excluyente, o sea, que las comisarías iban a conocer absolutamente de todo, pero dando énfasis en lo que es la violencia intrafamiliar. Entonces ésta fue la fundamentación legal. Después se hizo un reglamento sobre cómo iban a funcionar las comisarías. Lo importante era funcionar e ir perfeccionando el proceso para impedir que las cosas siguieran igual, ¿no? Cuando estuvieron ya las primeras comisarías, que fueron 5 a nivel nacional como proyecto piloto, primero no teníamos una justificación de lo que es violencia intrafamiliar; segundo, no teníamos una ley; tercero, contábamos solamente con el código penal y el código de procedimiento penal, en el que habla de las contravenciones, de las sanciones a las contravenciones, pero sin especificar la violencia intrafamiliar; sin embargo de ello, dentro de las comisarías procedíamos a convocar a las partes a audiencias para hacer acuerdos y sancionar de acuerdo a la ley penal, a la ley de procedimiento penal que, en caso de contravenciones, dictaba una sanción de uno a siete días de prisión, y multa de 200 sucres.

El reglamento planteaba también una relación bipartita entre Ministerio de Gobierno y ONGs. A través de convenios, las ONGs designarían un equipo de apoyo que laboraría en la Comisaría, pero no se mencionaba en este acuerdo nada referente al Ministerio de Bienestar Social y la DINAMU. Sin embargo, en los convenios de cooperación para el funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, participaron: el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Bienestar Social a través de la Dirección Nacional de la Mujer-DINAMU- y las ONGs.

26

Constitución del país referente a la responsabilidad del Estado para velar por la integridad de las personas y señala los vacíos y carencias por los que ameritaba la formación de entes especializados para la administración de justicia frente a la violencia intrafamiliar y hacia la mujer, señalando:

- Es deber del Estado de velar por la seguridad de las personas.
- La violencia contra la mujer y el menor constituye un problema social que necesita de garantías suficientes para ser tratado técnicamente.
- La constatación de que en las Comisarías de Policía Nacional no existen los medios indispensables para atender a las víctimas de violencia familiar.

Que la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU), dependencia del Ministerio de Bienestar Social, como organismo especializado del Estado en el tratamiento de la problemática de la mujer, y varias organizaciones no gubernamentales (ONGs) han expresado su voluntad de colaborar con los jueces de instrucción para procurar una atención adecuada a los casos de violencia familiar (Evaluación 96).

Como señala Rocío Salgado: "Este acuerdo Ministerial plantea normas para el funcionamiento de las comisarías, señalando que éstas no limitarán su función a la prevención; por el contrario, resolverán los conflictos considerando que son actos antijurídicos y evitarán la impunidad".

En el reglamento se establecen las competencias y responsabilidades del CONAMU y las ONGs. En el caso del CONAMU, éste cumple un papel muy importante de coordinación con el Ministerio de Gobierno para los siguientes fines:

- El establecimiento de criterios técnicos para la asignación de las comisarías y de las ONGs contraparte.
- La presentación ante el Ministerio de Gobierno de una terna propuesta por las ONGs para la designación de la Comisaría.
- La implantación de un banco de datos.

28

De acuerdo a lo establecido en el acuerdo ministerial, las ONGs debían tener experiencia en prevención y atención de actos que afecten a la mujer y la familia, especialmente el maltrato doméstico, delitos sexuales, y contravenciones en el campo de las lesiones e injurias. Bajo estos lineamientos, en cada una de las comisarías se firmaron convenios con ONGs. En la Comisaría de Guayaquil con la Fundación María Guare, En Quito con el CEPAM, en Cuenca con la Corporación Mujer a Mujer, en Portoviejo con la fundación Nuevos Horizontes, en Esmeraldas con el Foro de la Mujer.

Aunque en el acuerdo ministerial no se establecía la participación de la DINAMU, en los convenios se determinaron las obligaciones y responsabilidades de los Ministerios de Gobierno y Policía, de Bienestar Social y de las ONGs para la ejecución del Proyecto de Funcionamiento de la Comisaría de la Mujer y la Familia.

De esta manera se implementó un modelo que logró la vinculación entre el Estado y la sociedad civil, determinando competencias específicas y complementarias sobre el papel del Estado en la administración de justicia y la sociedad civil como apoyo técnico a las comisarías y a las usuarias/os, para lograr una atención más integral articulando el apoyo psicológico, legal y social.

El 14 de agosto de 1995, se promulga el Acuerdo Ministerial No. 0751 que dicta el Reglamento Sustitutivo para el Funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia (reglamento vigente hasta el momento), en el que se reformaron las funciones de las comisarías y se incluyó la participación de la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU).

Las Comisarías de la Mujer y la Familia, además de estar integradas por los funcionarios del Ministerio de Gobierno, comisaría, secretaria, asistente de abogada, oficinista, cuenta obligatoriamente con el apoyo de una ONG contraparte con visión de género, que brinda servicio técnico social, legal, médico, capacitación, y cuenta con un banco de datos (Fundación Nuevos Horizontes. Portoviejo).

El reglamento, en sus considerandos, recoge el marco general de la

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

27

- La capacitación y orientación a los diferentes niveles que involucre el trabajo de las Comisarías.
- El establecimiento de estrategias en beneficio de la mujer.
- La propiciación de la coordinación interinstitucional y formación de redes de apoyo.
- La evaluación de los resultados del trabajo de las comisarías.
- El seguimiento y formulación de propuestas para un mejor funcionamiento.

La participación del CONAMU como organismo estatal especializado y rector de políticas de género, constituye un logro muy importante pues ha permitido institucionalizar el papel del Estado frente a la prevención y atención de la violencia hacia la mujer y garantizar una visión más integral, respecto del marco del ejercicio de los derechos de las mujeres y la incorporación del enfoque de género en la administración de justicia.

Por su parte, las ONGs, en coordinación con el CONAMU, aportarán con los insumos técnicos y experiencia en el tratamiento de estos problemas para garantizar un mejor funcionamiento de las comisarías. En el reglamento se establece que estas instancias apoyarán en la elaboración de informes psicológicos y socioeconómicos, en la capacitación, en la coordinación interinstitucional y formación de redes, en la evaluación y consecución de recursos para mejorar el funcionamiento de las comisarías. De esta manera, se sientan las bases para la construcción de un Modelo de Gestión y administración de justicia que contempla la participación del Estado y la Sociedad Civil.

El reglamento, bajo estas consideraciones, propicia que las comisarías tengan condiciones técnicas básicas que permitan un funcionamiento adecuado a las necesidades de usuarias y usuarios. También promueve la existencia de infraestructura adecuada para la Comisaría y una red de apoyo técnico, de modo que puedan funcionar en forma conjunta y coordinada. Además exige que la ONG, al ser considerada contraparte de una Comisaría de la Mujer y la Familia, demuestre condiciones de

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

29

tiempo, equipo humano y experiencia de trabajo con mujeres, especialmente en la prevención y atención de actos que afectan a las mujeres y a la familia en el campo de la violencia y el maltrato doméstico. Para las Comisarías de Policía no rigen estos criterios.

Respecto de la información, se está implementando un sistema de información integrado en las Comisarías de la Mujer y la Familia, que permita contar con información actualizada, además de monitorear el trabajo de las comisarías y la toma de decisiones. Esta información nutrirá también la formulación de políticas públicas para enfrentar el problema de la violencia hacia la mujer. Según el Reglamento Constitutivo de las Comisarías, el CONAMU es el ente encargado del sistema de información.

En el caso de las Comisarías de la Mujer y la Familia, se ha implementado una ficha básica de información y registro que ha permitido contar con información valedera para el seguimiento, evaluaciones y planificación de acciones. Señala el CONAMU²⁰ que, luego de analizar las recomendaciones de una de las evaluaciones del funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia en el año 96, en la que se sugería la revisión de la ficha básica de información, se realizó una evaluación técnica en conjunto con la Secretaría Técnica del Frente Social. A partir de dicha evaluación, se estableció que el banco de datos de las comisarías se articulará al sistema global de información del CONAMU SI Mujeres, para potenciar la información y flujo de canales de la misma.

El registro de la información en las Comisarías de la Mujer y la Familia, con el apoyo del Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, se ha realizado de manera sistemática y ha permitido contar con información sobre el problema.

Se señala que los requerimientos relativos a la información constituyeron al inicio una presión importante para el CONAMU, en el sentido de que dificultaban la posibilidad de ampliar el número de comisarías en el país, pues era difícil cumplir con estos requisitos, ya que no

20. Aguilar, Esic. Intervención en el Seminario Taller Nacional. Nuevos Retos en la Lucha Contra la Violencia de Género. 5 años después. Memorias del Seminario. Santo Domingo de los Colorados, Noviembre de 1999.

El Código Penal establece como Contravenciones de Cuarta Clase las siguientes:

- Los que voluntariamente hirieren o dieron golpes a otro causando enfermedad o incapacidad para el trabajo que no pase de 3 días.
- Los culpables de maltratos con sus domésticos sirvientes, sin perjuicio de la pena correspondiente si los malos tratos constituyen delito. Para la imposición de la pena el juez tomará en cuenta necesariamente lo dispuesto en el art. 31 de este código (se reputará como circunstancia agravante o atenuante, según la naturaleza y accidentes de la infracción, el hecho de ser el agraviado cónyuge, ascendiente, descendiente o hermano del agresor).
- Todo el que ultrajare de obra a una persona con bofetadas, puntapiés, empujones, piedras, palos o de cualquier otro modo, pero sin ocasionarle enfermedad o lesión, ni imposibilitarle para el trabajo, sin perjuicio de acción de injuria, en los casos que tuviere lugar.

En las evaluaciones realizadas sobre las comisarías se veía la necesidad de obtener una Ley específica en contra de la violencia hacia la mujer y lograr reformas en el Código de Procedimiento Penal. En términos generales, se requería contar con mecanismos y procedimientos jurídicos que ayudaran al desenvolvimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, lo que se constituyó en un eje de lucha para el movimiento de mujeres del país.

Ley contra la violencia hacia la mujer y la familia

En 1995, instituciones y organizaciones de mujeres trabajaron en torno a la concertación para la elaboración y aprobación de la Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia.

Uno de los aspectos más importantes, además de lograr el reconocimiento de la violencia intrafamiliar y hacia la mujer como un asunto que compete al Estado y a la sociedad, fue la experiencia de formular una propuesta de ley con una amplia participación de la sociedad civil y los procesos de concertación entre instancias estatales y el movi-

había muchas ONGs en las provincias y cantones con experiencia en este campo. Uno de los retos era y es generar de manera progresiva estas posibilidades.

Continuando con las condiciones formuladas a partir del reglamento dictado por el acuerdo ministerial citado, éste establece las competencias de las comisarías en cuanto a la administración de justicia. Al respecto, determina que las Comisarías de la Mujer y la Familia tendrán la misma estructura, funciones y competencia de las Comisarías de Policía existentes; que tendrán competencia preferente, pero no excluyente en los casos de violencia doméstica y contravenciones menores. Señala también que además de la sanción y penas vigentes para las contravenciones, en las Comisarías de la Mujer y la Familia se podrán adoptar, de conformidad con lo establecido en el Art. 622 del Código Penal, medidas preventivas y correctivas para precautelar la seguridad física y emocional de las mujeres y sus hijos.

Además, en el Artículo 8 señala que "con el objeto de garantizar que el maltrato doméstico no quede en la impunidad, cuando llegase a conocimiento del Juez Instructor el conocimiento de una contravención de lesiones, abrirá de inmediato el respectivo expediente de contravención, observando las disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Penal y Sustantivo Penal; independientemente de extenderse de manera inmediata una boleta de auxilio a objeto de prevenir que la víctima sufra persecución o amenazas (...) debiendo de oficiarse de inmediato al jefe de Comando Provincial de la Policía Nacional (...) para que se le brinde la protección necesaria".

Sin embargo, en el art. 607 del Código Penal, que tipifica las contravenciones, no se menciona de manera específica la violencia hacia la mujer y la familia, aunque éstas corresponden a contravenciones de cuarta clase. Los actos de violencia intrafamiliar y doméstica, que corresponden a las regulaciones establecidas por este código, son sometidos a juzgamiento por parte de las comisarías. En los casos en los que las lesiones pasan de tres días de inhabilidad para el trabajo son remitidos al juzgado de lo penal.

miento de mujeres del país. Al respecto, señala Lilia Rodríguez: "En el Ecuador, la elaboración de una propuesta de ley para prevenir y sancionar la violencia contra la mujer, fue iniciativa coincidente de diversos grupos e instituciones de mujeres que venían trabajando en el país en la prevención, denuncia y atención a los problemas de violencia".

En este proceso participaron: las ONGs contrapartes de las comisarías (CEPAM, MARÍA GUARE, CORPORACIÓN MUJER A MUJER, FUNDACIÓN NUEVOS HORIZONTES, FORO DE LA MUJER), que con la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Congreso Nacional, y la Dirección Nacional de la Mujer, asumieron en primera instancia la elaboración del proyecto de ley. Rodríguez señala, además, que la participación de las mujeres Abogadas del Ecuador y de la Asociación Nacional de Juezas fue crucial en el proceso de formulación, discusión y aprobación de la ley. Las diferentes vertientes del movimiento de mujeres también tuvieron una importante participación; también el Foro Nacional Permanente de la Mujer Ecuatoriana presentó un anteproyecto de ley que contribuyó al trabajo de la comisión encargada de la formulación de una propuesta de ley²¹.

Esta importante iniciativa de formular y elaborar la Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia, fue apoyada por organismos de las Naciones Unidas UNFPA, UNICEF, UNIFEM y otros de cooperación internacional, como el Servicio Holandés de Cooperación Internacional, SNV. De esta forma lo valora Lilia Rodríguez:

Este apoyo fue un estímulo de trabajo coordinado y concertado de los diversos sectores de mujeres, instancias estatales, no gubernamentales y sociales. La trascendencia de la mencionada ley y el alcance social, cultural y político de la misma necesitaban un amplio respaldo ciudadano, un espíritu colectivo donde el protagonismo personal o de grupo dio paso a un protagonismo colectivo a fin de reivindicar la visibilidad de las mujeres como grupo social²².

21. Lilia Rodríguez. Experiencia de Elaboración y Movilización Social para la Aprobación de la Ley Contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia. (DOC. MECANGG.)

22. *Ibid.*

23. Lilia Rodríguez. Experiencia de Elaboración y Movilización Social para la Aprobación de la Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia. Lilia Rodríguez, Consultora Unifem.

Uno de los primeros pasos para la formulación del proyecto de ley fue la convocatoria a una reunión de juristas de prestigio del país e internacionales, así como a las organizaciones de mujeres para conocer la situación de las iniciativas jurídicas en torno a la violencia doméstica, establecer consensos sobre la propuesta de ley, y definir compromisos y estrategias para este proceso.

Se conformó una comisión de redacción de la propuesta de ley, con mujeres abogadas vinculadas a las comisarías, y que tenían un reconocimiento nacional, para trabajar en coordinación con la Comisión de la Mujer del Congreso y la DINAMU.

En el proceso de análisis y elaboración de la Ley, Rodríguez indica que una de las reflexiones más relevantes fue la de diferenciar la especificidad de la violencia intrafamiliar y hacia la mujer. Inicialmente, se planteaba una ley en contra de la violencia intrafamiliar; sin embargo, la constatación del trabajo de ONGs y movimiento de mujeres en el sentido de que la violencia hacia la mujer era muy frecuente en la relación de pareja, y de que el riesgo se sustentaba en el hecho de ser mujer y en las relaciones inequitativas de género, se adoptó el nombre de Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia.

La consecución de la Ley pasó a constituir un eje estratégico para el movimiento de mujeres y las instancias estatales involucradas. Bajo este eje se desarrollaron acciones que permitieran generar consensos nacionales y decisión política.

Adicionalmente, se adoptó una estrategia de comunicación que permitiera concientizar a la población del país sobre la importancia de la Ley, utilizando diversos mecanismos: medios masivos de comunicación, material de difusión escrito, talleres, etc.

De manera simultánea, se realizó un "lobby" con políticos y parlamentarios para presentarles la propuesta de ley, a cargo de la Comisión de la Mujer y la Familia y un grupo de abogadas que participaron en las discusiones de la ley en la Comisión de lo Civil y Penal. Se realizó también un proceso informativo y de discusión para lograr compromisos

con los diferentes partidos políticos representados en el Congreso.

Durante el proceso, el papel del movimiento de mujeres fue fundamental como un elemento de presión política desde la sociedad civil. Dicho movimiento realizó actos masivos de presentación y respaldo a la Ley en todo el país, y puso a discusión la ley en organizaciones populares de mujeres. Además promovió el respaldo a la ley en todo el país.

El 17 de noviembre de 1995, el Congreso Nacional aprobó la Ley, la cual pasó a conocimiento del Ejecutivo, y el 23 de noviembre se realizó una gran marcha al Palacio de Gobierno demandando su aprobación. El 29 de noviembre el Presidente de la República sanciona la Ley y la envía al Registro Oficial para su publicación como Ley 103. Elsie Aguilar señala que:

El poder sacar adelante esta Ley implicó una serie de pasos que desde la DINAMU, las ONGs y organismos de la sociedad civil se articularon bajo un concepto de participación y consultas permanentes. El proyecto de ley se discutió a nivel local, regional y nacional. El CONAMU, en ese entonces DINAMU, asumió el papel de negociadora frente a la Comisión de lo Civil y lo Penal del Congreso Nacional, se discutió artículo por artículo. Con los únicos con los que no se pudo realizar una alianza fue con los del Partido Roldosista, ellos se oponían a los artículos conceptuales, poniendo énfasis en lo que se refiere a libertad sexual y medidas de amparo. En un segundo debate se suprimieron por mayoría los artículos de medidas de amparo respecto a la fijación de penas de alimentos transitorias y en otro numeral con sanciones pecuniarias, se rebajaron de 60 a 6 salarios mínimos vitales. Este proceso recibió apoyo del UNFPA a través de financiamiento y asistencia técnica.

En la Ley se delimita la facultad de las comisarías en el campo contravencional y por el Código Penal, en contravenciones que se derivan de conflictos familiares. También se tipifica y define lo que es la violencia intrafamiliar, en sus diferentes expresiones: física, psicológica y sexual se establecen los jueces competentes para el juzgamiento de estos delitos (comisarías de la mujer y la familia, intendencias, comisarías nacionales, tenencias políticas, juzgados y tribunales de lo penal); se especifican medidas de amparo para las víctimas y se determina que la

Dirección Nacional de la Mujer, actual CONAMU, se encargue de formular, planificar y programar acciones para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar²⁴.

Por otra parte, la Ley trasciende también la concepción tradicional de violencia como maltrato físico, al tipificar la violencia psicológica, que generalmente se invisibiliza y subestima, así como la violencia sexual.

Elsie Aguilar señala:

La ley 103 es un buen instrumento, pues no reconoce fueros y se puede aplicar con libertad, lo que fortalece el accionar de las comisarías como instancias de administración de justicia de carácter especializado y técnico, que brindan credibilidad a la ciudadana. Prestan atención gratuita e inmediata y han alejado el fantasma de la corrupción"

La Ley establece no sólo acciones punitivas, sino que potencializa el carácter rehabilitatorio y preventivo, lo que constituye un enfoque que fue incorporado por la alianza con la ONGs contrapartes de las Comisarías de la Mujer y la Familia. De acuerdo con la Ley, las Comisarías de la Mujer y la Familia son competentes para la protección, juzgamiento y sanción por las acciones, omisiones o conductas que atentan contra la integridad física, psicológica o sexual.

Señala Alejandra Cantos en el Tercer Encuentro de Intercambio de Experiencias de las Comisarías de la Mujer y la Familia, realizado en agosto de 1999: "Hacia falta una columna vertebral que articule la acción legal de las Comisarías de la Mujer y la Familia, y la ley constituye el mejor instrumento. La naturaleza de la ley es más preventiva que punitiva"²⁵.

Miriam Ernst señala, en el mismo sentido:

La ley no es punitiva. En ella lo que se protege es la integridad física, psicológica y sexual de la víctima. El Código Penal y el Código de Procedimiento Penal establecen multa o penas por contravenciones; y son las contravenciones,

las que dan la oportunidad a la comisarías de poner penas de hasta 7 días de cárcel, que son las máximas que se realizan. Por otro lado, el número de sancionados con relación al número de denuncias, realmente no llega ni al 10 % (...) la Ley cumple su objetivo: cubre una parte del problema, que es legislar sobre contravenciones específicas y sobre delitos específicos que son producto de la violencia intrafamiliar, sobre la base de nuestra propia legislación y sustentada en los instrumentos internacionales. En lo que se refiere a prevención, si realmente se pudiera lograr una política estatal involucrando a diferentes sectores, sería de mayor impacto. La violencia intrafamiliar debe ser prevenida desde la familia, desde la escuela, la religión; los medios de comunicación podrían hacer un esfuerzo conjunto, porque esto implicaría desarrollar cambios de actitudes en las personas, orientados a respetar al otro o a la otra y evitar la agresividad en las relaciones de pareja.

Cuando la ley Contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia se queda solamente en el papel, cuando no hay quien la demande con sentido de responsabilidad, no vale para nada. Creo que es de las pocas leyes que en poco tiempo ha sido aplicada y difundida. En ese sentido, por un lado las mujeres tienen mayor nivel de información y de alguna manera también empoderamiento, en el sentido de saber que no están solas en ese problema y que pueden lograr justicia. Al inicio no aceptaban que a su compañero, a su pareja se lo sancione por los actos de agresión que está cometiendo contra ella. En el hombre el cambio significa la ruptura de un comportamiento del que siempre ha salido impune, y que siempre ha sido concebido como un asunto entre marido y mujer. Este imaginario está muy metido dentro de la cotidianidad, y ha posibilitado que los hombres actúen con violencia como si fuera un hecho absolutamente normal. Creo que es importante que los hombres se vayan dando cuenta de que la violencia contra la mujer no es una situación normal, que es más bien producto de un sistema y de relaciones inequitativas de poder, en donde la mujer tiene las de perder. En este sentido, el que desde el Estado exista una ley que esté influenciando en la gente, en la población, y que los medios de comunicación hablen de eso; el hecho de que la violencia se denuncie, de que ya salga a la luz pública los asuntos "privados", constituye un importante avance que ayuda a cambios de actitudes y comportamientos de la sociedad en relación a la violencia contra la mujer.

24. Lourdes Rodríguez. Evaluación del cumplimiento por parte del Estado Ecuatoriano de los Compromisos Adquiridos en la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing 95) y de la Aplicación de la Plataforma de Acción acordada en dicha conferencia. Enero, 2000.

25. CONAMU-CEPAM. Alejandra Cantos. Memorias del Tercer Encuentro de Intercambio de Experiencias de las Comisarías de la Mujer y la Familia y las ONGs contraparte. Tungurahua, agosto de 1999.

Reformas al código penal y de procedimiento penal

El movimiento de mujeres siguió trabajando para ir fortaleciendo el marco jurídico-legal del país, para enfrentar la violencia hacia la mujer. Desde la experiencia de las comisarías y las limitaciones para poder administrar justicia en estos casos, se requerían modificaciones al Código de Procedimiento Penal. Se formularon propuestas en este sentido, y sólo en 1998 se lograron algunas reformas planteadas por las mujeres. Sobre los logros, Alejandra Cantos señala:

- *Lo medular en los avances tiene que ver con los delitos sexuales. Se amplió la edad de menores en riesgo como víctimas de delitos sexuales, de 12 a 14 años; se amplió el tipo penal de la violación incluyendo una definición que impide que ciertos actos queden en la impunidad.*
- *Uno de los logros importantes es que se tipificó el acoso sexual como delito sexual: "solicitar favores sexuales para sí o para un tercero, prevaleciendo de la superioridad laboral, docente o análoga, con anuncio expreso de causar un mal a la víctima, relacionado con sus legítimas expectativas."*
- *Se tipificó la pornografía dentro del título "del proxenetismo y la corrupción de menores", con lo cual se juntaron en una misma figura delictiva dos delitos diferentes: la pornografía y la explotación sexual. Se amplió la edad de la protección de los y las menores.*
- *Sin embargo, no se logró incluir una figura legal que sancione la pornografía ni el tráfico de menores. Tampoco se logró la tipificación del incesto como un delito autónomo aunque hay agravamiento de pena cuando el agresor es ascendiente o descendiente de la víctima.*

Reformas en la constitución

El movimiento de mujeres también tuvo un papel protagónico en la incorporación de reformas a la Constitución del Ecuador, logrando introducir algunos derechos fundamentales de las mujeres.

En relación a la violencia, la Constitución condena de manera expresa todo acto de violencia física, psicológica o sexual, señalando la obligación del Estado de implementar las medidas necesarias para prevenirla y sancionarla. Señala también que el Estado adoptará las medidas

38

contravenciones, los delitos tienen que ser remitidos al sistema penal, a los jueces, y en muchos casos estos delitos no son juzgados ni sancionados. En relación con estas limitaciones, informa Miriam Ernst:

Desde la mesa de violencia hemos estado pensando en la necesidad de reglamentar la Ley de Violencia contra la Mujer y la Familia. Esa reglamentación permitirá por un lado mayor claridad en quienes deben aplicarla y además en cómo se debe aplicar esa Ley. Eso lo estamos trabajando. Por otro lado se está trabajando en torno a incorporar la tipificación de la violencia intrafamiliar en el Código Penal.

Lourdes Rodríguez señala algunas de estas dificultades²⁶:

- *La falta de un reglamento para la aplicación de la ley deja vacíos legales, no existe un procedimiento específico para el juzgamiento de estos casos.*
- *Existe en la práctica una incapacidad real de garantizar el cumplimiento de las medidas de amparo respecto de la prohibición al agresor del acceso a la persona violentada y evitar que realice actos de intimidación a la víctima o a algún miembro de la familia. La ley contempla que la violación de las órdenes de los Jueces de Instrucción se considera infracción punible y pesquisable de oficio y será reprimida con prisión correccional de uno a seis meses. Ello conlleva iniciar una nueva acción penal ante la otra autoridad, y por lo tanto un desgaste emocional y económico para las personas afectadas.*
- *La boleta de auxilio por la cual acuden muchas mujeres, queda inefectiva en muchas ocasiones: esta boleta determina que la policía debe acudir en auxilio de la persona que lo solicita y detener al agresor; sin embargo, la mayoría de las agresiones se producen en horas y lugares donde no es fácil acceder personal ni telefónicamente a la policía, no siempre se cuenta con terceros que acuden en su búsqueda, y en otras ocasiones existen quejas por parte de las mujeres de que la policía no acude al llamado, o de acudir no actúa con la diligencia necesaria, en muchas ocasiones por desconocimiento de la ley.*
- *Las oficinas de derechos de la mujer de la Policía Nacional, que tienen que proporcionar auxilio al llamado de mujeres en caso de violencia, hasta la actualidad tienen escasa cobertura.*

26. Rodríguez, Lourdes. Evaluación del cumplimiento... op.cit.

40

necesarias para prevenir, eliminar y sancionar, en especial, la violencia contra los niños, adolescentes, las mujeres y personas de la tercera edad. Así, el art. 23 señala: "Se prohíben las penas crueles, las torturas, todo procedimiento inhumano o degradante o que implique violencia física, psicológica, sexual o coacción moral". Y el art. 24 (10) señala que: "Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa" y que "el Estado proporcionará defensores públicos a las víctimas de violencia intrafamiliar o sexual".

Limitaciones en la aplicación del marco legal

La experiencia de las Comisarías de la Mujer y la Familia ha permitido también identificar los vacíos y limitaciones para la aplicación del marco legal. Una de las dificultades es que la aplicación de la Ley requiere la participación de instituciones como la Policía Nacional, pero en muchos casos el personal no conoce la Ley e incumple su responsabilidad sobre las medidas de amparo. Esto también se relaciona con los prejuicios y actitudes frente a la violencia hacia la mujer y la familia, ya que en los códigos culturales sociales y en la cotidianidad de las personas persiste la noción de que es un asunto que tiene que resolverse dentro de la familia.

Las limitaciones son así descritas por Elsie Aguilar:

La aplicación de la ley requiere el concurso de otras instituciones como la Policía Nacional, que tiene la responsabilidad del cumplimiento de las órdenes judiciales o medidas de amparo. Sin embargo, en muchos casos no conocen la Ley en su real dimensión y no actúan para hacer efectivas las medidas dictadas por las comisarías, en otros casos no se encuentra fácilmente a los agentes, por lo que son inoperantes las medidas de amparo.

Tanto las entrevistas como los documentos de evaluación coinciden en la necesidad de contar con un reglamento para la aplicación de la Ley, y la implementación de estrategias para el cumplimiento de las medidas de amparo y boletas de auxilio. Uno de los obstáculos en los que también coinciden, es que las atribuciones de las Comisarías de la Mujer y la Familia son limitadas, pues aunque pueden actuar frente a las

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

39

- *Hay limitaciones en los certificados médicos legales para registrar los daños psicológicos en las mujeres, por lo que estos delitos, a pesar de estar tipificados en la Ley, no se sancionan.*

En cuanto a la Ley Orgánica de la Función Judicial, señala que uno de los problemas para la aplicación de la ley es que el Consejo de la Judicatura no ha dado paso al nombramiento de las Juezas de la Familia. Respecto del juzgamiento de actos de violencia considerados delitos, incluida la violencia sexual, que tienen que ser juzgados en instancias penales, esta Ley plantea varias limitaciones. Según Miriam Ernst:

Hasta ahora se ve una gran dificultad para lograr que los jueces penales, especialmente, apliquen la Ley; el CONAMU realizó un estudio (...) en la mayor parte de las comisarías del país, y en otras instancias de administración de justicia y se evidenció que quienes más aplican la Ley son precisamente las Comisarías de la Mujer y la Familia. Que los jueces penales, aunque tienen la obligatoriedad no lo hacen por falta de sensibilización, falta de comprensión de estos problemas. Aducen que al no estar tipificado en el Código Penal, no se puede aplicar.

Victoria Neacato afirma:

Falta avanzar, porque si bien es cierto (...) nos estamos quedando en todo lo que es contravenciones. Es importante el trabajo encaminado a brindar a la víctima la integralidad del servicio; sin embargo, cuando ya salta de nuestras manos, cuando la contravención se convierte en delito, (...) llegaban a los juzgados abarrotados de trabajo y no se daba trámite (...) Los jueces, mayoritariamente, son hombres, y hombres formados con una concepción machista. Ésa sí es un dificultad; si bien a veces hay excepciones, muchos jueces consideran todavía que el maltrato es propio de la relación, que no tiene mayor importancia, como para darle un trámite.

Lourdes Rodríguez señala algunas de las limitaciones en estas instancias:

- *Desconocimiento de la ley y sus derechos por parte de las mujeres, falta de tiempo para gestiones, falta de dinero, temor, vergüenza.*
- *Los servicios legales tradicionales son costosos, burocráticos y establecen una relación fría y distante.*

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

41

- En caso de violación, la presentación de la prueba constituye un nuevo atropello a la dignidad de la mujer por los exámenes, investigaciones e interrogatorios a los que deben someterse. De acuerdo con los procedimientos penales existentes, si no existe violencia evidente en los genitales de la mujer, la violación es considerada como un hecho poco probable, los reconocimientos tardíos no tienen fuerza probatoria.
- No existen parámetros para probar la violencia psicológica en el ámbito legal, menos aun para establecer el número de días de incapacidad física o enfermedad, lo cual dificulta la presentación de pruebas.
- El art. 179 del Código de Procedimiento Penal establece que el Juez no puede dictar orden de prisión preventiva, cuando el delito que se persigue merece pena privativa de libertad que no exceda el año de prisión. Esta norma constituye el principal obstáculo para la tramitación de denuncias sobre lesiones provenientes de la violencia intrafamiliar, pues este tipo de lesiones provocan una incapacidad de cuatro a 8 años, delito que merece una sanción de menos de un año de prisión y, por lo tanto, no hay prisión preventiva. La víctima queda indefensa frente al agresor, quien puede cometer actos mucho más graves.

La mayoría de delitos que están siendo juzgados se encuentran en etapa de sumario, es decir, en la etapa procesal en la cual se recuperan las pruebas que demuestren la comisión del delito, a pesar de que son juicios iniciados dos y tres años antes del período de investigación. Además de que hay lentitud en el proceso, el personal manifiesta un tratamiento sexista en su tramitación.

El modelo de las comisarías

El proceso de creación de las comisarías y los avances en cuanto al marco jurídico-legal en torno a la violencia hacia la mujer y la familia, fueron sentando las bases para la estructuración del modelo de gestión de las Comisarías de la Mujer y la Familia.

Su creación fue la respuesta a la necesidad prioritaria de contar con una instancia estatal especializada en la atención a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. En la estructuración de este modelo, se ha logrado la participación de otras entidades estatales, además de la Admi-

En el reglamento sustitutivo para el funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, del 26 de julio de 1995, en el Art. 2, consta: "Las Comisarías de la Mujer y la Familia tendrán la misma estructura, funciones y la competencia de las Comisarías de Policía existentes".

Al producirse la transformación de la Comisaría Nacional de Policía en Comisaría de la Mujer y la Familia, se le dota de características especiales de coordinación y apoyo tripartito, y se determina específicamente el rol de la contraparte de apoyo técnico, en este caso las ONGs. El apoyo técnico de las Comisarías de la Mujer y la Familia se basa en el trabajo coordinado y la aplicación de estrategias para mejorar la calidad de los servicios, por lo que el modelo de co-gestión implica diferencias sustanciales en cuanto al enfoque, organización y funcionamiento, recursos, etc.

En noviembre de 1995, un año después de la creación de las primeras Comisarías de la Mujer, se aprueba el marco legal que constituye la Ley contra la Violencia de la Mujer y la Familia, que fue elaborada y aprobada por el Congreso Nacional, con el impulso del movimiento de mujeres y de las organizaciones no gubernamentales que habían trabajado en esa temática.

La cobertura de población meta de las Comisarías de la Mujer y la Familia son mujeres, niñas, niños, adolescentes u otros miembros que constituyen la familia, afectados por violencia intrafamiliar, sea física, psicológica y/o sexual, dentro de cada provincia.

Desde su creación las Comisarías de la Mujer y la Familia tienen como mandato garantizar una atención especializada para las mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar, aplicar la Ley, promover el ejercicio de derechos y brindar un servicio de calidad y calidez. Los objetivos de las Comisarías de la Mujer y la Familia son:

- Garantizar a las mujeres, niñas y niños y todas las personas que componen el núcleo familiar, el acceso a la justicia.
- Aplicar la Ley en Contra de la Violencia hacia la Mujer y la Familia en los casos de contravención y que estén dentro de su jurisdic-

nistración de Justicia, dependiente del Ministerio de Gobierno, y especialmente de la sociedad civil a través del apoyo de organismos de cooperación internacional. Los primeros planteamientos de creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia establecían la necesidad de una participación y gestión conjunta del Ministerio de Gobierno y ONGs contrapartes. Estos planteamientos reflejan una concepción alternativa sobre la administración de justicia en el campo de la violencia hacia la mujer y la familia, además de un reconocimiento del aporte y experiencia de las ONGs contrapartes. Con el reglamento sustitutivo no. 0751, se establece también la participación de la Dirección Nacional de la Mujer, DINAMU, actual CONAMU.

El Acuerdo Ministerial No. 3548 publicado en el Registro Oficial del 30 de marzo de 1994, Constitutivo de las Comisarías y el Acuerdo sustitutivo establecen una relación tripartita ente el Ministerio de Gobierno, la DINAMU -que más tarde se constituyó en CONAMU, Consejo Nacional de las Mujeres- y la sociedad civil, representada a través de Organizaciones no Gubernamentales, que constituyen la contraparte de apoyo técnico a las comisarías. De este modo, se define una coparticipación en la organización, gestión, así como competencias y responsabilidades de cada una de las instancias participantes.

Los Acuerdos Ministeriales establecen que el Ministerio de Gobierno, en coordinación con el CONAMU y bajo determinados criterios técnicos para la administración de justicia en los casos de violencia intrafamiliar, designará las Comisarías Nacionales de Policía que se transformarán en Comisarías de la Mujer y la Familia.

Bajo estos instrumentos legales, se designan las cinco primeras Comisarías Nacionales para que se transformen en Comisarías de la Mujer y la Familia y las organizaciones no gubernamentales contraparte: En Guayaquil, la Fundación María Guare; en Quito, el CEPAM; en Esmeraldas, el Foro de las Mujeres de Esmeraldas; en Cuenca, la Corporación Mujer a Mujer; en Portoviejo, la Fundación Nuevos Horizontes. Estas Comisarías y ONGs contraparte colaboran en el Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia.

ción, además de sancionar estos hechos de acuerdo al Código de Procedimiento Penal.

- Conceder medidas de amparo, cuando éstas fueren debidamente solicitadas.
- Evitar la impunidad en los casos de violencia intrafamiliar y garantizar la ejecución de las sentencias y decisiones que emanen de las comisarías.
- Garantizar una atención adecuada a las mujeres maltratadas, respetuosa, solidaria y humana, tanto en la Comisaría como en las instancias a las que las mujeres deben acudir a partir de los procesos que se inicien en las comisarías.
- Conocer y registrar los hechos de violencia intrafamiliar o doméstica.
- Coordinar con otras instituciones estatales y de la sociedad civil para garantizar una atención integral.
- Tomar medidas adecuadas para la modificación de prácticas jurídicas o consuetudinarias de violencia.

Estos objetivos implican no sólo la administración de justicia sino una atención más integral a las personas que viven situaciones de violencia intrafamiliar y el ejercicio de derechos de las mujeres. Por lo tanto, era necesaria la participación de instituciones gubernamentales y privadas con un enfoque más amplio sobre las implicaciones de la violencia intrafamiliar y a la mujer, como son las ONGs y el CONAMU.

Un elemento clave en el Modelo de las Comisarías es la incorporación de apoyo legal, psicológico y médico a través de las ONGs contraparte y las redes de apoyo, así como la disposición de un sistema de registro que evidenciara la magnitud del problema y reconociera la necesidad de medidas preventivas, así como la responsabilidad social para su solución.

Además, el modelo está concebido para prevenir los problemas de violencia, apoyar el desarrollo de una conciencia social y modificar las valoraciones y relaciones inequitativas de género.

Fortalecimiento de las instancias estatales

- Comisarías de la Mujer: fortalecieron el espacio estatal especializado en atención a las mujeres víctimas de violencia en la relación de pareja y a las personas víctimas de violencia intrafamiliar. Dicho fortalecimiento permitió disminuir la impunidad frente a estos hechos y, por otro lado, brindar orientación y apoyo multidisciplinario para la solución y prevención del problema.
- Dirección Nacional de la Mujer (CONAMU): se fortaleció la instancia estatal encargada de generar políticas públicas que garanticen los derechos de las mujeres y contribuyan a la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres. La intervención del CONAMU en el proceso contribuyó a institucionalizar el papel y responsabilidad del Estado en torno a la prevención, atención y erradicación de la violencia hacia la mujer.

Reformas legales

La Constitución y funcionamiento de las comisarías también implicaba incidir sobre el marco jurídico-legal del país, que no contemplaba la violencia intrafamiliar y hacia la mujer. Los resultados obtenidos en el marco legal son: la formulación de la Ley en Contra de la Violencia hacia la Mujer y la Familia; ciertas reformas al Código Penal y Código de Procedimiento Penal; la reforma a la Ley Orgánica de la Función Judicial, en la que se establece la creación de los Juzgados de la Mujer y la Familia.

A pesar de todos estos avances, el Consejo de Judicatura todavía no ha dado paso al nombramiento de las Juezas de Familia.

Difusión y capacitación

Se han realizado campañas de difusión masiva sobre los derechos de las mujeres, sobre la violencia intrafamiliar y hacia la mujer; sobre las comisarías y su funcionamiento, los avances legales, etcétera. El propósito de tales acciones es generar una conciencia social sobre el problema, permitir el acceso de la población sujeta a situaciones de violencia intrafamiliar a estas instancias de administración de justicia, y promover

ONGs contraparte.

- Instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para la conformación de redes de atención.
- Movimiento de mujeres.

Etapas del modelo

El Modelo de Gestión de las Comisarías de la Mujer y la Familia se ha ido construyendo y modificando durante este proceso a la luz de la reflexión y evaluaciones sobre el funcionamiento, los avances legales y el aporte del Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia.

Se pueden identificar 3 etapas de organización estructural, con relación al personal de administración de justicia y al equipo técnico.

Primera etapa

La primera se inicia con la creación de las CMF y dura hasta 1996, cuando empezó a funcionar como una gestión compartida entre el Estado y la Sociedad Civil (ONG contraparte).

El Estado asumía el personal operativo necesario para el funcionamiento de la Comisaría. El personal técnico era financiado por el aporte de la DINAMU, la cual se entregaba a la ONG contraparte; este mecanismo no pudo mantenerse por falta de recursos de la DINAMU. Las ONGs buscaron recursos para financiar el personal y otros requerimientos que permitieran mantener y fortalecer el modelo de gestión.

Segunda etapa

La segunda etapa de desarrollo de las Comisarías de la Mujer y la Familia va desde 1996 a 1998; durante su desarrollo se reitera la gestión compartida entre el Estado y la Sociedad Civil.

En agosto de 1996, se implementa el Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, con el apoyo de USAID; en él participan las cinco comisarías y ONGs contraparte; el CEPAM llevó

amplios consensos y compromisos para prevenir y erradicar la violencia hacia la mujer. La capacitación se ha dado en las diferentes instancias involucradas:

- Capacitación al personal de las comisarías, con los siguientes objetivos: estandarizar criterios sobre la administración de justicia en el ámbito de las comisarías; brindar apoyo integral a mujeres y miembros de las familias con problemas de violencia; informar sobre el marco legal y los procedimientos necesarios para garantizar una atención de calidad y humana; dar a conocer los derechos humanos de las mujeres.
- Capacitación al personal policial para: informar sobre las comisarías, la Ley, y su responsabilidad en la ejecución de órdenes de las autoridades judiciales; promover el ejercicio de la potestad de intervención frente a delitos, y de brindar protección y apoyo a las mujeres; asimismo para fortalecer la capacidad policial para formular partes de denuncia.
- Capacitación a la Función judicial para procurar la sensibilización sobre violencia hacia la mujer e intrafamiliar y la propuesta de administración de justicia en estos casos.
- Capacitación a los equipos de ONGs contraparte: para fortalecer su capacidad de apoyo técnico y estandarizar criterios.

Sistematización

de la información sobre violencia contra la mujer

Se debe crear una base de datos y un sistema de información que permita el registro de casos, monitoreo y evaluación. Hay que contar con información sistematizada que permita la toma de decisiones en el campo de las políticas públicas.

Coordinación interinstitucional y a nivel nacional

En el Modelo de Comisarías, la coordinación constituye un eje fundamental y se da a diferentes niveles:

- Ministerio de Gobierno, CONAMU y ONGs contraparte.
- Personal de comisarías dependientes del Ministerio de Gobierno y

a cabo la coordinación. Este proyecto se orientó a fortalecer el espacio de las comisarías y superar las limitaciones identificadas.

En cuanto al modelo, en la segunda etapa, y en función de la creación de nuevas comisarías de la Mujer y la Familia, se recogen las recomendaciones de la segunda evaluación, se implementa un equipo básico de personal de administración de justicia y un equipo técnico de las ONGs. Este último está integrado por: una comisaria, una secretaria judicial, dos oficinistas y una Trabajadora Social, que dependen directamente del Ministerio de Gobierno, y abogadas y psicólogas de las ONGs contraparte.

En los lugares donde no existen ong's con las fortalezas necesarias para ser contraparte técnica de las comisarías, se propuso el apoyo de los Municipios y de las organizaciones de mujeres, para el funcionamiento de nuevas comisarías. Esto no ha llegado a concretarse sino en un caso (Quito). El CONAMU planteó apoyar a oficinas legales de atención a víctimas de violencia intrafamiliar, como paso previo a su conformación como contrapartes institucionales.

Tercera etapa

En 1998 se produce el replanteamiento del modelo de gestión, se clarifica y se compromete aun más el rol de apoyo de las ONGs contrapartes. En esta etapa se incluye la realización de proyectos para financiar algunos requerimientos de las comisarías.

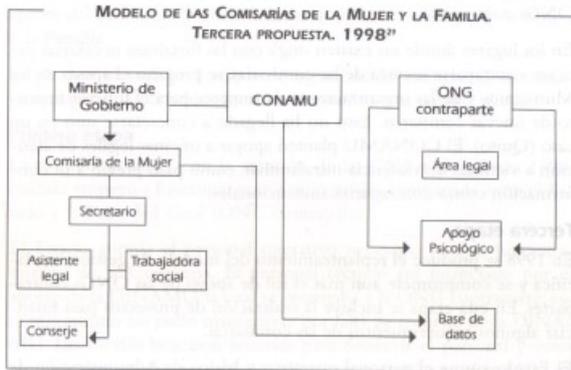
El Estado asume el personal operativo y básico de Administración de Justicia, la trabajadora social y el conserje. Las ONGs asumen el personal técnico en las áreas legal y psicológica, la búsqueda de recursos para un mejor funcionamiento y la capacitación al personal de las comisarías.

El CONAMU fortalece la relación de coordinación entre el Ministerio de Gobierno y las ONGs contraparte; apoya también las líneas estratégicas planteadas en el modelo y fortalece el sistema de información que alimenta tanto al Ministerio de Gobierno y comisarías, como a las ONGs contraparte. Se propone un flujo de información que

permita la planificación y evaluación. La base de datos es responsabilidad del CONAMU, aunque algunas ONGs cubren costos del personal de digitación²⁷.

Se plantea la institucionalización de las Comisarías de la Mujer y la Familia dentro del Ministerio de Gobierno.

Los Juzgados de Familia a pesar de estar creados mediante la Ley 103, no han sido implementados²⁸.



27. Tamayo, Cecilia. Entre la sombra y la esperanza. Investigación de Impacto. Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. CEPAM - USAID. Pp 41. Quito 1999.

28. Memorias del Seminario Taller Nacional sobre Medicina Legal. La Construcción de un nuevo paradigma en la atención médica legal para la violencia intrafamiliar y sexual. CEPAM, CONAMU. Quito 1998.

29. Ibid. 2

Modelo de las Comisarías de la Mujer y la Familia acordado con el Consejo Nacional de Gobernadores en octubre de 1999³⁰

El Modelo de las Comisarías acordado con el Consejo Nacional de los Gobernadores, se redacta el 15 de octubre de 1999 (última propuesta de modelo). Se considera el marco jurídico existente para el funcionamiento de estas instancias de Administración de Justicia: las reformas a la Constitución Política de la República de 1998; los Acuerdos Ministeriales de creación y posteriores; la Ley 103; los instrumentos internacionales, en especial la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

La propuesta fue elaborada por la Mesa de Trabajo sobre Violencia contra las Mujeres y la Niñas, en el marco del proceso que está impulsando la Comisión de la Mujer, el Niño, la Niña, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional y el CONAMU, con la participación de representantes de las diferentes vertientes del movimiento de mujeres y de las ONGs contrapartes de las Comisarías de la Mujer y la Familia.

La propuesta fue discutida en el "Tercer Encuentro: Intercambio de Experiencias de las Comisarías de la Mujer y la Familia y ONGs Contraparte", que se realizó en Tungurahua en agosto de 1999. En octubre del mismo año, se presentó la propuesta y se estructuró la versión final acordada con el Consejo Nacional de Gobernadores.

La propuesta plantea un modelo de transición de las Comisarías de la Mujer y la Familia, hasta que estas instancias pasen a formar parte de la Función Judicial, pues en la Nueva Constitución, el art. 191 en el capítulo de los principios generales de la Función Judicial, establece la unidad jurisdiccional, mediante la cual estas instancias dejan de depender del Ministerio de Gobierno y pasan a ser parte de la Función Judicial.

30. Propuesta elaborada por la mesa de trabajo de violencia. Proceso impulsado por el CONAMU y la Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional. La mesa estuvo presidida por la abogada Rocío Selgado. Directora de la Corporación Mujer a Mujer de Cuenca.

Misión

Garantizar la administración de justicia con equidad de género; facilitar el ejercicio de los derechos de las mujeres; prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar reparando los daños, a través de la aplicación de la legislación nacional e internacional, en el ámbito de su competencia.

Visión

Las Comisarías de la Mujer son instancias de administración de justicia especializadas en asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres y demás integrantes de la familia; están legitimadas socialmente y poseen recursos humanos y económicos adecuados para su funcionamiento, dentro de un modelo de co-gestión entre el Estado y la Sociedad Civil.

Objetivos del modelo de transición

- Procurar a las mujeres, las niñas y demás miembros del grupo familiar un recurso sencillo, rápido y eficaz para reparar sus derechos conculcados.
- Fortalecer a las mujeres como sujetas de derechos en la construcción de una nueva ciudadanía.
- Fomentar la vigilancia de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.
- Garantizar un trato humano a las usuarias y la equidad en la administración de justicia con transparencia en los procedimientos.
- Garantizar los principios del debido proceso.

Objetivos específicos de las comisarías de la mujer y la familia

- Aplicar la Ley contra la Violencia hacia la Mujer y la Familia.
- Evitar la impunidad de los casos de violencia intrafamiliar.
- Orientar a las mujeres usuarias sobre la legislación vigente.
- Asistir a las mujeres víctimas en crisis.
- Coordinar con otras instancias del Estado y la Sociedad Civil para el apoyo a las mujeres y las niñas usuarias.

Facultades de las comisarías

- Garantizar a las mujeres, las niñas y todas las personas que componen el núcleo familiar, el acceso a la justicia en el ámbito de su competencia.
- Conocer todos los hechos de violencia intrafamiliar o doméstica que constituyan contravenciones y que estén dentro de su jurisdicción.
- Aplicar las disposiciones de la ley 103, y los Tratados y Convenios internacionales referidos a la prevención y atención de la violencia hacia la mujer, ratificados por el Ecuador.
- Evitar la impunidad en los casos de violencia intrafamiliar.
- Tomar las medidas adecuadas para la modificación de prácticas jurídicas o consuetudinarias de violencia.
- Tomar las medidas para que los medios de comunicación se sujeten al principio de reserva.
- Actuar como centro de referencia en la aplicación de la Ley 103 para el resto de autoridades competentes en su aplicación.

Instituciones involucradas

- Ministerio de Gobierno
- Consejo Nacional de las Mujeres
- Consejo Nacional de Gobernadores
- Dirección Nacional de Comisarías
- Gobernadores
- Función Judicial
- Ong contraparte

Ministerio de Gobierno

En virtud del deber del Estado de velar por la seguridad de las/os ciudadanas, y de su facultad para organizar las dependencias que están bajo su jurisdicción, se determina:

- Implementar el Modelo de Transición de Comisarías de la Mujer y la Familia con las correspondientes reformas en el Orgánico Funcional del Ministerio de Gobierno.

- Crear la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, cuyas atribuciones son:
- Coordinar la implementación del Modelo de Transición de Comisarías de la Mujer y la Familia.
- Vigilar el funcionamiento y aplicación de la Ley 103 en las Comisarías de la Mujer y la Familia, las Comisarías Nacionales de Policía, Intendencias y Tenencias Políticas, en coordinación con las Gobernaciones provinciales.
- Elaborar un nuevo reglamento técnico y gerencial para el funcionamiento de comisarías, conjuntamente con las ONGs contraparte, la asistencia técnica del CONAMU y de otras dependencias del Ministerio de Gobierno.
- Redactar un manual de procedimientos para la aplicación de la Ley 103, con la asistencia técnica del CONAMU y otras dependencias del Ministerio de Gobierno, más el apoyo de las ONGs contrapartes de la Comisaría.
- Elaborar un sistema de evaluación y seguimiento del funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia con la asistencia técnica del CONAMU.
- Elaborar un programa descentralizado de capacitación permanente en derechos humanos, con énfasis en los derechos de las mujeres, para las autoridades que administran justicia en las provincias donde funcionan las comisarías, intendentes, comisarios nacionales, tenientes políticos, conjuntamente con las ONGs contrapartes de las comisarías.
- Elaborar una propuesta anual para las Comisarías de la Mujer y la Familia de forma descentralizada.
- Coordinar permanentemente con el Consejo Nacional de Gobernadores a fin de garantizar el cumplimiento de los reglamentos y el respeto a las decisiones judiciales de esta instancia.
- Coordinar con la Comandancia General de Policía para el cumplimiento de la ley, la dotación de personal a las comisarías y la constitución de brigadas especiales para casos de violencia doméstica, así

54

Las Gobernaciones

En razón de la disposición constitucional que les asigna el rol de coordinador de las políticas del Gobierno Nacional y director de las actividades de los funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva de la Provincia, se establecen los siguientes objetivos:

- Garantizar el funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia de acuerdo a los reglamentos y normas elaboradas para el efecto.
- Elaborar el presupuesto anual de comisarías en coordinación con la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia.
- Elaborar un programa descentralizado de capacitación permanente en derechos humanos con énfasis en los derechos de las mujeres, destinado a las autoridades que administran justicia en las provincias donde funcionan las comisarías, los intendentes, comisarios nacionales, tenientes políticos, en coordinación con la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia.
- Apoyar las gestiones de las Comisarías de la Mujer y la Familia.
- Formular metas provinciales para la reducción y erradicación de la violencia intrafamiliar en la provincia.
- Nombramiento de las comisarías y de su personal de conformidad con el Reglamento de Funcionamiento de las Comisarías.
- Dotación de recursos.
- Coordinar permanentemente con la Comisaría y la ONG de apoyo.
- Suscribir un convenio tripartito entre Gobernación, CONAMU, ONG contraparte para la transición del modelo.
- Suscribir convenios pertinentes para fortalecer el funcionamiento de la CMF.

ONGs contraparte

Como representante de la sociedad civil, integrado en el modelo de cogestión con el Estado, le corresponde:

- Fortalecer el Modelo de Transición de las Comisarías de la Mujer y

56

como la creación progresiva de ODMUs en todas las provincias.

- Facilitar el traspaso del Modelo de Comisarías al Poder Judicial.

Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)

Para dar cumplimiento a sus fines y objetivos, contenidos en el Art. 3 del decreto de creación de esta instancia dentro del Estado, se establece:

- Coordinar con las instituciones del sector público y privado, incluyendo los gobiernos locales; realizar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes, políticas, programas y proyectos en beneficio de la equidad de género.
- Asegurar el respeto de los derechos humanos de las mujeres y el pleno ejercicio de sus derechos de ciudadanía, la eliminación de todo tipo de violencia, así como el respeto a su identidad étnica y cultural.

Responsabilidades

- Implementación y asistencia técnica de un programa nacional de información (base de datos) sobre violencia intrafamiliar.
- Visto bueno de las ternas para nombramientos de comisarías.
- Vigilar el proceso de transición de las comisarías a la Función Judicial.
- Fortalecer la gestión de ONGs contrapartes de las comisarías.
- Coordinar con la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia el seguimiento y evaluación de las CMF; además de otras acciones que se definan de acuerdo al decreto de creación, en el Art. 3 referido a las funciones.
- Conocer y velar por el cumplimiento del reglamento y normas para el funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia.
- Conocer los informes de evaluación y seguimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia y procurar que se implementen sus recomendaciones en cada provincia.
- Apoyar el traspaso del Modelo de Transición al Poder Judicial.

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

55

la Familia.

- Apoyar legal, psicológica y socialmente a las víctimas de violencia.
- Capacitar permanentemente al personal administrativo de la Comisaría.
- Velar por la actuación de la Comisaría, desde el enfoque de género.
- Apoyar la gestión de la Comisaría.
- Apoyar la evaluación y el seguimiento por parte de la Dirección Nacional de las Comisarías y el CONAMU.
- Favorecer el relacionamiento público, canalizar recursos, definir y ejecutar estrategias para mejorar el servicio.
- Vigilar el traspaso del Modelo de Transición al Poder Judicial.
- Estudiar y analizar los temas relacionados con la violencia intrafamiliar.
- Empezar acciones de prevención.

Oficina de Defensa de los Derechos de las Mujeres, ODMU

Les corresponden las siguientes funciones:

- Ejecución de las órdenes de la Comisaría de la Mujer y la Familia.
- Resguardo permanente a las comisarías.
- En el contexto de la Ley 103:
 - Auxiliar y conducir a las víctimas a centros de salud, casas de refugio, etc.
 - Rescatar a las víctimas, detener al agresor y efectuar allanamientos en casos de delito flagrante.
 - Ejecutar las medidas de amparo e informar de los resultados.
 - Elaborar partes sujetos a la verdad.

Estructura y organización de las comisarías en transición

Con relación a los recursos humanos para cumplir con los objetivos propuestos, y de acuerdo al modelo sostenible presentado en el Taller de Autoevaluación de Comisarías (1997) y la discusión que para el

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

57

efecto se dio en el Tercer Encuentro Nacional de Comisarías, llevado a cabo en la ciudad de Baños en la Provincia del Tungurahua los días 26 y 27 de agosto de 1999, el Ministerio de Gobierno incluirá también personal técnico según las necesidades. Así:

Las comisarías que atienden hasta 20 denuncias por día contarán mínimamente con:

- Una comisaria
- Un secretario/a
- Un asistente legal
- Una trabajador/ra social
- Una digitadora
- Un conserje

Comisarías que atienden de 20 a 40 denuncias por día:

- Una comisaria
- Una secretaria
- Dos asistentes legales
- Dos amanuenses
- Dos trabajadoras sociales
- Una digitadora
- Un conserje

Comisarías que atienden de 40 a 60 denuncias :

- Una comisaria
- Una secretaria
- Tres asistentes legales
- Tres amanuenses
- Una digitadora
- Un conserje

Perfiles profesionales mínimos

Directora nacional de comisarías

- Profesional del Derecho
- Capacitación en género y derechos humanos
- Manejo de la Ley 103

- Experiencia mínima de tres años en el ejercicio profesional con perspectiva de género
- Probidad reconocida
- Sexo: femenino
- Contar con el aval del CONAMU

Comisaria

- Profesional del Derecho escalafonada
- Experiencia mínima de tres años
- Capacitación en género y derechos humanos
- Probidad reconocida
- Sexo: femenino
- Postulada por el CONAMU

Secretaria judicial

- Licenciada/o o Egresado/a de Derecho
- Experiencia mínima de dos años en el ambiente legal

Asistente legal

- Licenciada/o o egresado/a de Derecho
- Experiencia mínima de un año en el ambiente legal

Trabajadora social

- Titulada y colegiada
- Experiencia mínima de tres años
- Capacitación en género y derechos humanos

Análisis comparativo de las comisarías de la mujer y la familia y las comisarías nacionales de policía en relación al modelo de gestión

Uno de los objetivos del presente trabajo es comparar el funcionamiento de las Comisarías Nacionales de Policía y las Comisarías de la Mujer y la Familia. Para esto hemos establecido algunos parámetros de comparación como son: marco jurídico-legal; modelo de atención; funcionamiento; percepción de usuarias/os.

Las Comisarías Nacionales de Policía han interpuesto muchas dificultades para dar la información que permitiera establecer una comparación, con respecto al marco jurídico legal y el modelo de atención; sin embargo, este hecho por sí solo constituye ya una diferencia importante entre las comisarías.

Marco jurídico legal

En cuanto al marco jurídico-legal general, tanto las Comisarías Nacionales de Policía como las Comisarías de la Mujer y la Familia están sustentadas por las normas constantes en la Constitución, Código de Procedimiento Penal y la Ley 103. En caso de no haber Comisarías de la Mujer, las Comisarías Nacionales deben conocer y atender los casos de violencia intrafamiliar.

En el Ministerio de Gobierno, el único documento entregado fue el Acuerdo Ministerial no. 5043 del Reglamento Orgánico-Funcional del Ministerio.

Se consultó en 8 Comisarías Nacionales de Policía, cuatro de Quito, y en las Comisarías Nacionales de cada una de las provincias, pero en ninguna tenían el reglamento ni los documentos legales que sustentan su funcionamiento.

En las Comisarías de la Mujer y la Familia, las personas entrevistadas conocían los diferentes instrumentos legales que amparan su funcionamiento, esto es: el Acuerdo Ministerial no. 3548 de Creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia; el Reglamento Sustitutivo no. 0751; la Ley 103 y las Reformas Constitucionales.

En el Reglamento Sustitutivo para el Funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, de agosto de 1995, el Art. 2, establece que las Comisarías de la Mujer y la Familia tendrán la misma estructura, funciones y competencias que las Comisarías de Policía Nacional existentes. Al igual que las Comisarías de la Mujer y la Familia, las Comisarías Nacionales dependen del Ministerio de Gobierno. El Acuerdo No. 5043 de la Función Ejecutiva, en el que se expide el Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio de Gobierno, publicado en

el Registro Oficial no. 577 el 28 de noviembre de 1994, se señala la posición en la estructura orgánica funcional de las comisarías y las atribuciones de los intendentes, subintendentes de Policía y comisarios nacionales en el art. 39.

En la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno, las Comisarías Nacionales son parte del nivel operativo, que, según el artículo 5, realiza el trabajo específico de la organización y cumple directamente con los objetivos del Ministerio de Gobierno.

En el mismo reglamento, se señala que los objetivos del Ministerio de Gobierno son:

- Conseguir la paz social de las personas e instituciones que forman el país, de conformidad con la Constitución y Leyes de la República.
- Garantizar y conseguir la seguridad individual, colectiva de las personas naturales y jurídicas, e instituciones públicas y privadas de la nación a través de la política nacional.
- Garantizar el funcionamiento normal y legal de la Policía Nacional, pretendiendo su bienestar social insitucional.

Y en lo relacionado con las funciones de las Comisarías de Policía señala:

- Ejecutar las disposiciones del gobernador de la provincia y demás superiores jerárquicos.
- Practicar las diligencias previas de oficio por deprecatorio o por comisión.
- Actuar como jueces de paz buscando arreglos amistosos entre las partes.
- Conocer, juzgar y sancionar privativamente las infracciones relativas a alteración y especulación de mercaderías.
- Juzgar y sancionar a empresas comerciales, fábricas, almacenes y locales comerciales en general, por la no exhibición de las listas de precios oficiales de venta al consumidor.
- Conocer, juzgar y sancionar la usurpación de funciones, títulos y nombres de autoridades comprendidas en la ley.

otras instancias del Estado, como ocurre en el caso de las Comisarías de la Mujer y la Familia.

Las diferentes evaluaciones y análisis de las Comisarías de la Mujer y la Familia concluyen que una de sus más importantes fortalezas es, precisamente, el modelo de gestión Estado-Sociedad Civil, pues garantiza una mayor transparencia en la administración de justicia, una atención más integral y la posibilidad de generar procesos de coordinación interinstitucional que permitan el seguimiento y atención adecuados a las personas que demandan solución legal a sus problemas. También la gestión y coordinación interinstitucional permiten potenciar capacidades y recursos en función de objetivos comunes.

Es importante señalar que estas diferencias responden principalmente a la clase de problemas que competen a cada tipo de Comisaría; si bien de acuerdo al marco legal ambas tienen las mismas competencias, lo cierto es que las Comisarías de la Mujer y la Familia actúan de manera preferente sobre los casos de violencia doméstica y hacia la mujer, ya que estos problemas tienen características muy particulares y demandan otro tipo de atención. En la práctica, las Comisarías de la Mujer y la Familia son las que atienden los problemas relacionados con violencia doméstica; y las Comisarías Policiales, otro tipo de contravenciones.

Es importante señalar que es difícil comparar las comisarías, pues de hecho atienden demandas distintas. Las Comisarías de la Mujer y la Familia, por su actuación preferente en los casos de violencia hacia la mujer y la familia, tienen objetivos y formas de funcionamiento específicos, de acuerdo al tipo de demandas que atienden.

8 Funcionamiento de las comisarías de la mujer y la familia y de las comisarías de policía

Para el análisis del funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia en las cinco provincias, se ha tomado como referencia el desarrollo de las estrategias planteadas en la creación de dichas Comisarías. La información para este análisis se obtuvo de las entrevistas a in-

nicos establecidos para la postulación en la terna.

El licenciado Danilo Granja, del Ministerio de Gobierno, describe así el procedimiento:

El perfil es ser abogada de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador y doctora en Jurisprudencia. Sus funciones son las especificadas en la Ley 103, que debe respetar, cumplir y hacer cumplir. Conocer, juzgar y sancionar como juez de instrucción de policía las contravenciones; realizar citaciones y ordenar la competencia de contraventores o de agresores; aceptar declaraciones de personas que han cometido infracciones tipificadas en la Ley 103, entre otros (...)

Están nombradas para un período de 2 años según el reglamento que se estipula para el funcionamiento de las Comisarías de la Mujer, claro está, salvo que puedan existir causas cometidas para su remoción o sustitución.

En caso de que sea destituida, debe cumplir con lo que establece la ley de ejercicio civil y carrera administrativa, esto es, esperar 2 años para su rehabilitación; si es removida y si la ONG con el CONAMU creen prudente que se le vuelva a nombrar, esta carta de Estado con las observaciones correspondientes.

Las entrevistas mencionadas coinciden también en que este procedimiento constituye una garantía para las comisarías, pues asegura, por un lado, una selección bajo parámetros técnicos y no políticos; por otro, que las comisarías sean personas con la capacidad y sensibilidad necesaria para las funciones asignadas.

Este tipo de designación, de acuerdo a las entrevistas, garantiza también mayor transparencia y honestidad en la administración de la justicia. En todas las entrevistas se señaló con claridad el procedimiento de selección de las comisarías y de las ONGs contraparte, así como algunos de los criterios establecidos en el reglamento. Miriam Ernst señala que así se garantiza el vínculo de la comisaría con la sociedad civil:

La Comisaría tiene que establecer la relación de la sociedad civil con la comisaría y con la autoridad (MG); cuando va de comisaría ya no depende de la ONG, solamente depende del Ministerio de Gobierno, porque pasa a formar

formantes claves de las comisarías (comisarias y/o personal de las comisarías, personal del equipo técnico); las evaluaciones realizadas en 1996 y 1998; y los informes del Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia de los periodos octubre 98 a marzo de 1999 y abril a septiembre del 99.

Para la comparación con las Comisarías Nacionales, la única información con la que contamos es la de las entrevistas al personal de las comisarías seleccionadas en cada una de las provincias. La información es muy escasa, por lo que la comparación también es limitada. Como no hay una referencia con respecto a estrategias y funcionamiento de las Comisarías de Policía, se intentará realizar comparaciones siguiendo los parámetros establecidos para las Comisarías de la Mujer y la Familia, en los ámbitos en los que tengamos información suficiente.

Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia

En cuanto al proceso de fortalecimiento de las comisarías, analizaremos los siguientes aspectos: personal, recursos financieros y técnicos, relación con las ONGs contraparte, proceso de atención a las usuarias, datos sobre las denuncias y tipo de resolución.

Personal

Respecto del personal en cada una de las comisarías participan además de la comisaría/o, el personal del Ministerio de Gobierno y el equipo técnico de las ONGs contraparte.

Selección de comisarías y ONGs contraparte

En todas las comisarías la selección de las comisarías se ha regido a lo establecido en el Reglamento Sustitutivo no. 0751, mediante el cual las ONGs contraparte presentan una terna de candidatas al CONAMU y con su aval se presenta la propuesta al Ministerio de Gobierno, quien designa a la comisaría.

Las entrevistas en las diferentes comisarías, Ministerio de Gobierno, informantes claves del movimiento de mujeres, han coincidido en que se respeta este procedimiento y además se consideran los criterios téc-

parte del propio Ministerio. Tiene un contrato por dos años que puede ser ampliado por un nuevo periodo. Tanto el personal del Ministerio de Gobierno como el personal de la ONG contraparte tiene que conocerse y formar un equipo. La comisaría se convierte así en el vínculo entre el Estado y la Sociedad civil, gestiona el aspecto administrativo del Ministerio de Gobierno, tiene incidencia también en el equipo técnico, y coordina con la ONG contraparte. Esto ayuda a la estabilidad de la Comisaría, independientemente de los cambios de gobierno.

Para la selección de la ONG contraparte también se siguieron los procedimientos establecidos en el reglamento, por lo que las ONGs asignadas son instituciones con experiencia en la atención a mujeres en situaciones de violencia doméstica.

En cuanto a las Comisarías Nacionales de Policía, la designación del personal la realiza el Ministerio de Gobierno, de acuerdo a las necesidades de funcionamiento de las comisarías y los recursos disponibles.

Personal de las Comisarías de la Mujer y la Familia

En la Comisaría 6ta de la Mujer y la Familia de Quito, por el Ministerio de Gobierno están: comisaría, secretario, oficinistas y personal de archivo. El equipo técnico de la ONG contraparte está constituido por dos abogadas, una trabajadora social, digitadora, y personal voluntario-psicóloga-. De acuerdo a lo establecido en los convenios, la trabajadora social debería ser una responsabilidad del Ministerio de Gobierno.

En Guayaquil, el equipo del Estado está constituido por la comisaría, un secretario, dos abogadas y dos amanuenses. El equipo de la ONG, por tres abogadas y personal de archivo.

En la Comisaría de Portoviejo, por parte del Estado están: comisaría, secretaria, 2 auxiliares de abogacía y conserje. Del equipo técnico de la ONG, tres abogadas, trabajadora social, digitadora y dos voluntarios/as.

En Esmeraldas: comisaría, secretaria, abogada, conserje. Del equipo técnico: una trabajadora social y una psicóloga.

En Cuenca, por parte del Estado están la comisaría, secretario, amanuense, agente de policía y de la ONG, tres abogadas, una psicóloga y dos digitadoras.

Es decir, que aunque el Ministerio de Gobierno está aportando con el personal básico requerido de acuerdo al reglamento, no obstante, en las cinco comisarías que forman parte del plan piloto, el Ministerio de Gobierno no ha asumido su responsabilidad sobre la trabajadora social, ni la conserje. En todas las nuevas Comisarías de la Mujer y la Familia, éstas son parte del equipo del Ministerio de Gobierno.

Las ONGs contraparte participan con el personal establecido en el reglamento y con personal voluntario.

En las Comisarías Nacionales, el personal pertenece al Ministerio de Gobierno; en todas las provincias las comisarías cuentan con: comisario, secretario, asistente, ayudante de secretaría y conserje.

Una de las diferencias con las Comisarías Nacionales es que en las Comisarías de la Mujer y la Familia el personal, fundamentalmente, es femenino. Esto responde en gran medida al carácter de las comisarías, a la vinculación y preparación de mujeres abogadas en relación a la problemática de la violencia doméstica, derechos de las mujeres, y a los propios requerimientos de atención en estos problemas.

Salarios

Todas las personas entrevistadas tanto en las Comisarías de la Mujer y la Familia como en las Comisarías Nacionales coinciden en que los salarios son muy bajos e insuficientes. Los salarios de las personas contratadas por las ONGs son más altos que los de las personas del Ministerio de Gobierno.

Relaciones de trabajo

En cuanto a las relaciones de trabajo tanto con el personal técnico como con el personal del Estado en general, se señala que son buenas, que se ha logrado un buen trabajo en equipo. La percepción del personal de las Comisarías de la Mujer y de las Comisarías Nacionales en

todas las provincias es que dichas relaciones son muy buenas. En Quito, dos personas señalan que son medianamente adecuadas y una persona de la Comisaría Nacional de Esmeraldas, señala lo mismo.

Se averiguó también sobre la percepción que tenían acerca del trato que reciben de la autoridad de la Comisaría. Una persona en la Comisaría de la Mujer de Esmeraldas y una persona de la Comisaría de la Mujer en Quito, señalan que este trato es poco estimulante. El mismo criterio plantean dos personas de la Comisaría Nacional de Guayaquil. El resto de personas entrevistadas señalan que es muy estimulante su trabajo y la relación con la Comisaría.

Esta información es interesante porque en las evaluaciones del 96 y 98 se señala que hay dificultades en la relación entre el personal del Estado y de los equipos técnicos. Es probable que los procesos de sensibilización y capacitación que se han desarrollado, hayan incidido en la mejora de las relaciones del personal de las Comisarías de la Mujer.

Recursos

Financieros: los recursos financieros para el pago de personal del Estado tanto en las Comisarías de la Mujer como en las Nacionales provienen del Ministerio de Gobierno, de igual manera el local y servicios de apoyo (luz, agua, teléfono). También el material de oficina y equipamiento; sin embargo se señala en las entrevistas que éste es insuficiente.

Daniilo Granja, del Ministerio de Gobierno, ratifica:

Los recursos provienen del Ministerio de Finanzas a partir de una partida presupuestaria asignada al Ministerio de Gobierno que tiene como rubro especificando cada uno de los gastos que se debe realizar, como el local si es arriendo, el pago de luz, teléfono etc. Todo el presupuesto es del Ministerio de Gobierno.

En el caso de las Comisarías de la Mujer y la Familia, el pago para el personal del equipo técnico proviene de las ONGs contraparte. Las ONGs han aportado también con material de oficina y equipamiento a través del Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías.

En Guayaquil, por iniciativa del Gobernador Lasso, quien gestionó el apoyo de la empresa privada, se equiparon las dos Comisarías de la Mujer y la Familia, y también se adecuó la infraestructura.

Ambiente físico

En las entrevistas al personal de las Comisarías de la Mujer y la Familia, solamente en Guayaquil señalan que éste es muy cómodo. En el resto de las provincias señalan que es incómodo e insuficiente para la afluencia de personas que acuden.

En las Comisarías Nacionales, todas las personas entrevistadas señalan que el ambiente físico es incómodo e insuficiente.

Equipamiento

Sobre el equipamiento, en las Comisarías de la Mujer expresaron diferentes criterios. En Guayaquil se señala que son suficientes; sólo una persona señaló que falta equipamiento. En Quito, tres personas señalan que es insuficiente y 2 que es adecuado. En Esmeraldas y Cuenca coinciden en que es insuficiente.

En las Comisarías Nacionales solamente en Guayaquil señalan que el equipamiento es adecuado.

Modelo de atención

En general, las personas entrevistadas tienen claridad sobre los objetivos, la misión de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Consideran que es un modelo válido que ha permitido una atención más integral a las mujeres, y además señalan que el aporte de las ONGs es muy importante.

Objetivos de las Comisarías de la Mujer y la Familia

En las entrevistas a informantes claves se averiguó sobre los objetivos de las Comisarías. Éstas fueron algunas de las respuestas significativas.

-Anunciata Valdez: *"El objetivo inmediato es dar apoyo a las mujeres violentadas, pero más allá de eso es hacer visible la violencia y es propiciar respuestas de la sociedad y del Estado hacia políticas públicas que ayuden a prevenir y erradicar la violencia"*.

-Fundación Nuevos Horizontes: *"La visión es una nueva forma de trabajar en la administración de justicia fusionándose el Estado y la Sociedad Civil, queda como resultado una instancia técnica especializada en violencia intrafamiliar (...) La misión es garantizar la administración de justicia con equidad de género, prevenir y sancionar la violencia intrafamiliar y reparar los daños ocasionados con la correcta aplicación de la Ley"*.

-Comisaría de la Mujer en Cuenca: *"El objetivo es la prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar. Apoyar por medio de mecanismos legales el ejercicio de los derechos humanos de la mujer"*.

-Ministerio de Gobierno: *"...es la lucha por los derechos de la mujer y la familia. La Comisaría es el único espacio de administración de justicia en donde la mujer tiene acceso directo para hacer respetar sus derechos"*.

En las entrevistas al personal de las Comisarías de la Mujer como en las Comisarías Nacionales, señalan con claridad los objetivos y competencias.

En las Comisarías de la Mujer y la Familia se señalan como objetivos:

- Ayudar a la mujer en situación de violencia intrafamiliar, sensibilizar, asesorar y apoyar para generar cambios en el agresor.
- Velar por los derechos de las mujeres que están establecidos en la Constitución.
- Visibilizar la violencia intrafamiliar, sancionarla y ejecutar la Ley 103.
- Prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, aplicar la Ley 103 y el Código Penal.
- Incorporar el enfoque de género en la administración de justicia.
- Difundir la ley 103, dar a conocer los derechos de las mujeres y su correcta aplicación.
- Brindar ayuda a las mujeres, dar a conocer la Ley 103.
- Combatir y apoyar en los problemas intrafamiliares, especialmente de la mujer y miembros de la familia.

En las Comisarías Nacionales se indica:

- Actuar como jueces de paz.
- Realizar diligencias que comisionan los jueces penales, sancionar las contravenciones.
- Mediación.
- Realizar notificaciones, tramitar denuncias, audiencias conciliatorias, reconocimiento de lugares y diligencias de medidas procesales.

También se investigó sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y competencias de las comisarías. Hay una percepción del personal de que sí se cumplen en un porcentaje importante. En las Comisarías de la Mujer se obtuvo la siguiente información:

En Guayaquil una persona considera que se cumple en un 50% y otra el 90%. En Esmeraldas también los criterios al respecto son diferentes: una persona señala que el nivel de cumplimiento es de 40% y otra del 70%. En Quito, consideran que se cumple en un 90 y 100%; en Portoviejo coinciden en un 90% y en Cuenca del 80 al 90%. Es decir, que en general el personal considera que las Comisarías de la Mujer están cumpliendo con su mandato.

Esta información es importante analizarla en relación al tipo de resolución de los casos, pues en los informes, aunque hay una tendencia a incrementar las sanciones en los casos de contravención, todavía se mantienen altos porcentajes de impunidad.

Acciones para el mejoramiento del servicio

Ante la pregunta de qué acciones se deberían tomar para mejorar el servicio de las comisarías, se señaló:

-En las Comisarías de la Mujer de Guayaquil:

Implementar el servicio de psicología, capacitación al personal de la policía para que cumplan las medidas de amparo, sostenibilidad del equipo de apoyo técnico e implementación de cobros a usuarias.

-En Quito:

Mayor personal por la alta demanda, mejorar el funcionamiento y la aplicación de los procedimientos.

"Mira, yo creo que el modelo de comisarías es muy importante en función de lograr un mayor apoyo y un apoyo técnico más consistente en la atención de las mujeres. Se supone que el modelo se garantiza con la presencia de la ONG contraparte, pero lamentablemente en nuestro país las ONGs de provincias de tamaño muy pequeño son absolutamente frágiles, son instancias que todavía no se consolidan, están en proceso muchas, de nacimiento (...) Las comisarías de la Mujer inauguran un modelo de co-gestión entre el Estado y la sociedad civil" (Comisaría de la Mujer y la Familia. Cuenca).

Requerimientos de las mujeres que acuden a las comisarías

Sobre las necesidades y razones por las que acuden a las comisarías, se señala: pedir justicia y sanción para los agresores, información y orientación frente al problema, protección, y que se les escuche.

El que una mujer acuda a solicitar ayuda en el caso de la violencia en la relación de pareja y en la familia, implica una actitud de ruptura con los atávicos prejuicios sobre la relación familia, las complicidades, las normas vigentes. Este hecho, si bien es muy importante para iniciar el camino del ejercicio de sus derechos y para romper con la impunidad, implica situaciones dolorosas y contradictorias para las mujeres. No siempre acuden para solicitar sanciones sino simplemente para ser escuchadas, para recibir orientación y apoyo, para no sentirse solas. La denuncia es solamente un paso que abre un camino a muchas otras necesidades, que son demandadas en las comisarías.

El momento en que un usuario o un ciudadano, cualquiera que sea éste, de cualquier clase social, acuda ante un juzgado como es la Comisaría de la Mujer con el objeto de pedir justicia por algún acto vandálico o violento que se le haya cometido, la obligación de la Comisaría y del personal que labora es justamente administrar esa justicia, es decir, sancionar, juzgar a ese agresor o agresora (Ministerio de Gobierno).

Sobre las necesidades de las mujeres, declaran respectivamente Nuevos Horizontes, la Comisaría de la Mujer de Cuenca y la Comisaría de Guayaquil:

"Tienen la necesidad de ser escuchadas, recibir asesoramiento legal, solicitar medidas de amparo, de reconocimiento médico legal".

-En Cuenca:

Mejorar el espacio físico, elaborar el reglamento y procedimientos para la aplicación de la Ley 103, garantizar una ayuda eficaz de las instituciones.

En Portoviejo:

Mejorar el equipamiento y las remuneraciones, el seguimiento a las usuarias porque generalmente no terminan los trámites, incrementar el personal que apoye en las citaciones, y contar con una psicóloga y una trabajadora social a tiempo completo.

En Esmeraldas:

Difundir la Ley, apoyar en el empoderamiento de las mujeres y cambiar la cultura machista. Que las organizaciones planifiquen medidas más drásticas para que no reincida el agresor.

En las Comisarías Nacionales:

Modernizar las comisarías y dotarles de material necesario, apoyo logístico, capacitación al personal de Policía, capacitación a comisario/as. Reformar el Código de Procedimiento Penal para hacer funcional la presión y evitar la reincidencia.

Apoyo técnico de las ONGs

Se averiguó también sobre la percepción de las personas de las comisarías, sobre el apoyo técnico de las ONGs contraparte para el ejercicio de sus funciones, en el caso de las Comisarías de la Mujer y la Familia. En todas se señaló que esta relación facilita el trabajo. Sólo una persona en Esmeraldas señaló que dificulta, y una persona en Quito que no afecta sus funciones. Según Nuevos Horizontes: *"Las relaciones son buenas, se trabaja en equipo tanto en el aspecto legal, administrativo como social. Además hay reuniones de planificación mensualmente"*.

Ante la pregunta de si el servicio ha mejorado con el apoyo de las ONGs contrapartes, en todas las comisarías el personal señala que ha mejorado mucho y la mayoría señalan que el servicio es satisfactorio y ha sido de gran ayuda.

"Su necesidad básica es de información para solucionar su problema de violencia en términos de la legislación vigente. En muchos casos la necesidad de protección a partir de las medidas de amparo y la sanción del agresor".

"Las mujeres maltratadas y los pocos hombres maltratados piden que se les proteja y se les otorgue medidas de amparo".

Victoria Neacato describe así las motivaciones de las mujeres que solicitan atención:

La mayoría de mujeres que han acudido a la comisaría, demandan la sanción al agresor. Otras demandas son que no tienen medios de subsistencia, no tienen trabajo (...) entonces también van en busca de trabajo (...) y entonces la mayoría de mujeres desean que el marido se componga. O sea, que la sanción sea el mecanismo para que el hombre cambie de actitud, sea más condescendiente y cariñoso, y que no le pegue.

Y Rosario Utreras añade:

Yo creo que la principal necesidad es, en primer lugar, que las escuchen; encontrar un espacio en el cual esas personas que atraviesan por esos problemas de violencia tengan la oportunidad de ser oídas. Creo que la principal queja de la gente que acude a las comisarías, es eso (...) Identificar a esa persona que viene a consultarles como un ser humano que tiene problemas, que tiene necesidad de ser oído, muchas veces creo que viene a buscar eso más que la solución legal en sí misma.

Servicios que brindan las comisarías

Además de los procedimientos legales establecidos en las comisarías para la administración de justicia y aplicación de la Ley, todas las Comisarías de la Mujer y la Familia brindan servicios de apoyo legal, psicológico, social y de salud a través de las ONGs contraparte y las redes de apoyo. Estos servicios también están establecidos en el Reglamento Sustitutivo y en el Modelo de Gestión.

Además, las comisarías están trabajando en la incorporación de terapias y acciones alternativas, como los grupos de autoayuda y Comisarías Itinerantes.

Procedimientos para la atención a las personas que acuden a las comisarías

De acuerdo a las entrevistas, no hay mucha claridad sobre los procedimientos que se deberían seguir en las comisarías. Hay un manual elaborado por PATCO Consultores a solicitud del CEPAM, que establece procedimientos y productos generales del proceso de atención, considerando cada una de las etapas de acuerdo a los casos particulares. Es importante estandarizar estos criterios en las Comisarías, pues ello permitirá mejorar la calidad de la atención y cumplir con los objetivos planteados.

En las evaluaciones realizadas en el 94 y 96, se señalan algunos puntos críticos en el proceso de atención a las usuarias en la Comisaría. Éstos se refieren a que se limitan las posibilidades de ejercicio de sanciones y de elección autónoma de la mujer frente al problema.

El Manual constituye un importante instrumento de orientación del proceso y un producto del Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, que podría ser potenciado en los servicios a través de capacitación y establecimiento de consensos sobre su aplicación.

"... pasa al área psicológica si está en situación de crisis, y luego es atendida por la Comisaría (...) Se le recibe, se escucha a la usuaria, según el caso se deriva al equipo técnico, al área legal o psicológica; con el asesoramiento la usuaria pone la denuncia, la Comisaría da el trámite correspondiente y concede las medidas necesarias de acuerdo a la Ley 103" (Comisarías de Guayaquil y Cuenca).

Producción de las comisarías

Para la presente sistematización se realizó una revisión de los informes de producción de las cinco Comisarías de la Mujer y la Familia que forman parte del proyecto piloto, durante el año fiscal, que comprenden desde octubre de 1998 a septiembre de 1999.

DENUNCIAS RECEPTADAS EN LAS CINCO COMISARÍAS DUANTE EL PERÍODO DE OCTUBRE DE 1998 A SEPTIEMBRE DE 1999

Comisarias	No. de denuncias	Porcentaje
Quito	9.159	31%
Guayaquil	15.555	53%
Cuenca	2.137	7%
Portoviejo	998	3%
Esmeraldas	1.375	6%
TOTAL	29.224	100%

Fuente: Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Informe Consolidado. Octubre del 98 a septiembre del 99. CEPAM. Miriam ERNST. 1999

La recepción de denuncias se ha ido incrementando desde la creación de las comisarías, en 1995, en que el número de denuncias en las 5 comisarías fue de 1067; dichas denuncias aumentaron muy significativamente y en el año 96 alcanzaron niveles altos, que se mantienen hasta ahora.

En el período analizado, el número de denuncias fue de 29.224. Es importante señalar que en Quito hay otra Comisaría de la Mujer y la Familia en la Casa Tres Manueles, que en este período recibió 3.285 denuncias. La Comisaría de Guayaquil tiene el número más alto de denuncias y en cada una de las comisarías la tendencia es a incrementar la recepción de denuncias. Esta tendencia demuestra que es en la medida en que hay un mayor conocimiento sobre las comisarías, habrá una afluencia creciente de denuncias y ello implica no sólo visibilizar la necesidad real de las mujeres, sino la necesidad de seguir fortaleciendo estos espacios y de garantizar los recursos necesarios.

Sanción a las contravenciones

SANCIÓN A CONTRAVENTORES SEGÚN PROVINCIAS OCTUBRE 98 - SEPTIEMBRE 99

Comisaría	Sanción Contraventores	Porcentaje
Quito	929	52
Guayaquil	506	28
Cuenca	241	13
Portoviejo	52	3
Esmeraldas	70	4
Total	1.798	100

Fuente: Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Informe Consolidado. Octubre del 98 a septiembre del 99. CEPAM. Miriam ERNST. 1999

En el informe se señala que se ha superado la meta con un porcentaje de cumplimiento del 104% para el año fiscal.

Se puede evidenciar que en este período se lograron avances en el número de sanciones, lo que, de acuerdo a las evaluaciones del 94 y 96, constituye un cambio muy relevante, pues justamente el asunto de las sanciones había sido uno de los puntos más críticos en el caso de las comisarías y la aplicación de la Ley. Sin embargo, el número de sanciones en relación al número de denuncias sigue siendo bajo. La Comisaría de Quito es la que presenta porcentajes más altos.

Relación entre el número de denuncias y las medidas de amparo concedidas

NÚMERO DE DENUNCIAS Y MEDIDAS DE AMPARO CONCEDIDAS EN LAS CINCO COMISARÍAS DURANTE EL PERÍODO OCTUBRE 98 A SEPTIEMBRE DEL 99

Comisaría	Denuncias	Medidas de amparo	Boletas de auxilio
Quito	9.159	2.587	5.020
Guayaquil	15.555	2.352	1.278
Cuenca	2.137	2.037	2.471
Portoviejo	998	847	837
Esmeraldas	1.375	535	1.191
Total	29.224	8.358	10.797

Fuente: Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Informe Consolidado. Octubre del 98 a Septiembre del 99. CEPAM. Miriam ERNST. 1999

El número de medidas de amparo se ha incrementado, de igual manera las boletas de auxilio, pero no contamos con información para relacionar estos procedimientos con el nivel de cumplimiento, pues hay una gran distancia entre que la Comisaría dicte medidas de amparo y que éstas se cumplan en la práctica.

Audiencias

NÚMERO DE AUDIENCIAS EN LAS CINCO COMISARÍAS OCTUBRE DE 1998 A SEPTIEMBRE DE 1999

Comisaría	Audiencias
Quito	1.049
Guayaquil	1.772
Cuenca	No reporta
Portoviejo	154
Esmeraldas	667
Total	3.642

Fuente: Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Informe Consolidado. Octubre del 98 a Septiembre del 99. CEPAM. Miriam ERNST. 1999

Las audiencias también se han incrementado; de acuerdo al informe para el período, se rebasó la meta planteada, pues se alcanzó un 121% de cumplimiento.

Asesoramiento legal

NÚMERO DE ASESORAMIENTOS LEGALES EN LAS CINCO COMISARÍAS OCTUBRE DE 1998 A SEPTIEMBRE DE 1999

Comisaría	Asesoramiento legal	Porcentaje
Quito	6.222	54%
Guayaquil	2.290	20%
Cuenca	1.984	17%
Portoviejo	906	8%
Esmeraldas	35	1%
Total	11.437	100

Fuente: Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Informe Consolidado. Octubre del 98 a Septiembre del 99. CEPAM. Miriam ERNST. 1999

El asesoramiento legal es una de las actividades de las comisarías que se realiza con el apoyo técnico de las ONGs contraparte. El número de asesoramientos también evidencia una tendencia al incremento; sin embargo, el número de asesoramientos brindados por la Comisaría de Quito es significativamente más alto que el de las otras comisarías, pues representa el 54%. Estas cifras no pueden relacionarse con el número de denuncias, pues muchos asesoramientos legales no necesariamente pasan por la denuncia. Por otro lado, en este aspecto no hay registros sobre el número de personas que han sido referidas a otras instancias de asesoramiento legal que apoyan el trabajo de las comisarías, como son las universidades.

Defensa, investigación y seguimiento

En cuanto a la defensa de casos de delitos seleccionados, ésta se ha incrementado; no así las sanciones, que siguen siendo muy bajas.

**DEFENSA DE CASOS DE DELITOS
COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA
PERÍODO OCTUBRE 98 A SEPTIEMBRE DEL 99**

Comisaría	Casos defendidos	Sanción a casos de delito
Quito	87	3
Guayaquil	64	3
Cuenca	91	1
Portoviejo	9	1
Esmeraldas	170	13
Total	421	21

Fuente: Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Informe Consolidado. Octubre del 98 a Septiembre del 99. CEPAM. Miriam ERNST. 1999

También en la actividad de casos defendidos y sanción, se superan las metas planteadas para el período analizado, en un 117% y 162%, respectivamente; sin embargo, el número de sanciones se mantiene muy bajo. Esto depende en gran medida de la lentitud del sistema judicial; del desconocimiento de la Ley y del débil compromiso de los jueces para sancionar estos casos. Inciden también, como se ha señalado en las

entrevistas y evaluaciones, las valoraciones culturales que subestiman el problema, pues consideran que debe ser enfrentado en la relación de pareja.

Patrocinio en casos de delito

Este aspecto constituye un apoyo para garantizar que las mujeres de escasos recursos económicos puedan acceder a la administración de justicia. Los casos de mujeres en estas condiciones atendidas y defendidas profesionalmente también se han incrementado y superan la meta planteada, llegando a un 272%.

**PATROCINIO EN CASOS DE DELITO
COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA
PERÍODO OCTUBRE DE 1998 A SEPTIEMBRE DE 1999**

Comisaría	Mujeres atendidas	Defendidas profesionalmente
Quito	279	70
Guayaquil	No reporta	64
Cuenca	235	91
Portoviejo	No reporta	5
Esmeraldas	285	170
Total	799	400

Fuente: Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia. Informe Consolidado. Octubre del 98 a Septiembre del 99. CEPAM. Miriam ERNST. 1999

Grupos de autoayuda

Se ha trabajado con 20 grupos de autoayuda: 4 en Quito, 3 en Guayaquil, 5 en Cuenca, 4 en Esmeraldas y 4 en Portoviejo. También se ha superado la meta establecida, pues el nivel de cumplimiento fue de 133%.

Guayaquil realiza también talleres con hombres y mujeres, orientados a reflexionar sobre valoraciones y patrones de comportamiento que inciden sobre la violencia intrafamiliar con el objetivo de prevenir estos problemas.

Capacitación y difusión

Una de las fortalezas más importantes del proceso de consolidación de las Comisarías de la Mujer y la Familia, en el que ha contribuido el Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías, el CONAMU y las ONGs contrapartes, es la información y capacitación.

El modelo de las Comisarías de la Mujer y la Familia implica un proceso muy innovador en el campo de la administración de justicia en el país, tanto porque se aborda un problema complejo, como es la violencia hacia la mujer y la familia, que tradicionalmente se consideraba como un hecho "natural", "cotidiano", propio de la relación de pareja y que tenía que ser resuelto a ese nivel, como por la participación de la sociedad civil, de las ONGs.

En las evaluaciones que se han realizado sobre el funcionamiento de las comisarías, se menciona como recomendación el fortalecimiento de la capacitación. Es urgente romper con los mitos y tabúes sobre la violencia, lograr un trato más humano para las mujeres, fortalecer los procesos de empoderamiento de las mujeres, establecer criterios sobre el manejo de estos casos.

En los informes del proyecto para el período octubre del 98 a septiembre del 99, una de las actividades más importantes ha sido la capacitación a diferentes niveles y la elaboración de manuales e instrumentos para el mejoramiento de la calidad de la atención. Se han realizado talleres de capacitación técnica al personal de las comisarías: capacitación en Medicina Legal, capacitación sobre Mediación de Conflictos, sobre Redes de Atención psicológica, sobre la Aplicación de la ley y medidas de amparo, talleres sobre procedimientos de aplicación de la Ley 103, talleres de desarrollo personal y talleres de fortalecimiento de la capacidad de gestión de las ONGs contraparte.

Con respecto a la percepción que tiene el personal sobre los conocimientos y capacitación de las personas que dirigen las Comisarías de la Mujer y la Familia, en Cuenca y Esmeraldas se señaló que la Comisaría está muy capacitada para ejercer sus funciones. En Quito, una persona señaló que está muy capacitada, y dos que debería reforzarse

la capacitación. En Guayaquil, una persona plantea que la Comisaría está muy capacitada y otra que requiere mayor capacitación, de igual manera en Portoviejo.

En cuanto a las Comisarías Nacionales: en Quito y Manabí, que están muy capacitadas para las funciones, en Esmeraldas y Guayaquil que se requiere más capacitación.

Según Danilo Granja:

La dirección de recursos humanos del Ministerio de Gobierno y las autoridades de este portafolio han sido exigentes en cuanto a que el personal que conforman las Comisarías de la Mujer y la Familia se encuentren capacitado en género, que haya recibido los cursos que sean necesarios para que ellos se puedan desenvolver legalmente dentro de sus funciones; hemos realizado cursos de capacitación en cuanto a lo que es la Ley de la Mujer y la Familia, la ley 103, en cuanto a la Ley de Servicio Civil y carrera Administrativa en su especialidad que es la Mujer y la Familia.

En relación con la capacitación del personal en general, señalaron que en Guayaquil y Portoviejo requieren más capacitación, en Esmeraldas y Cuenca que están bien capacitados para el ejercicio de sus funciones y en Quito una persona señala que requieren más capacitación.

Actividades de capacitación realizadas en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia

Talleres de capacitación para el personal involucrado en la aplicación de la Ley 103

Se han realizado varios talleres de capacitación para el personal involucrado en la administración de justicia con una cobertura de aproximadamente 500 personas. Éste es un eje estratégico, pues en las evaluaciones y en la experiencia de trabajo de las Comisarías de la Mujer y la Familia se ha evidenciado que no se dimensiona la importancia y magnitud del problema y que hay un desconocimiento de la Ley, razones que inciden en las limitaciones para aplicar las sanciones establecidas en el marco legal del país.

En Cuenca, se realizó un diagnóstico sobre conocimientos y necesidades de capacitación de los administradores de justicia, en el que se constata que existe un marcado desconocimiento de los convenios internacionales e incluso de la Ley, y falta de interés por conocerlos. Esta línea de trabajo es importante pues se orienta a sensibilizar a un sector que estratégico.

A continuación describimos los talleres, los temas de los mismos y sus destinatarios:

- Cursos de capacitación sobre la aplicación de la Ley 103 para el personal de las Comisarías de la Mujer y la Familia.
- Cursos de capacitación sobre la Ley, dirigidos a comisarios, intendentes, secretarios judiciales y tenientes políticos.
- Talleres sobre medidas de amparo dirigidos a abogadas, comisarias de las Comisarías de la Mujer y la Familia, y ONGs contraparte.
- Talleres de capacitación sobre procedimientos para la aplicación de la Ley 103 dirigidos a comisarias y abogadas de las ONGs contraparte.
- Talleres de sensibilización a jueces fiscales.
- En coordinación con el Ministerio de Gobierno y CEPAM, se han realizado talleres de capacitación para jueces de instrucción.
- Capacitación a la Policía Ministerial.
- Taller de capacitación sobre contención en crisis para psicólogas de las comisarías y de ONGs contraparte.
- Taller de capacitación sobre contención en crisis para el personal administrativo de las cinco comisarías.

Talleres dirigidos a instituciones que participan en las redes

- Se ha realizado capacitación a 13 servicios de apoyo legal que participan en las redes de prevención y atención a la violencia intrafamiliar.
- Capacitación a redes de salud sobre la aplicación de la Ley. Servicios de salud del MSP y Municipio de Quito.
- Cursos de capacitación sobre informes médico-legales en casos de VIF, dirigido a médicos de ONGs contrapartes.

Capacitación en gestión a ONGs contrapartes

- Se realizó un diagnóstico de las necesidades de capacitación, identificando las siguientes prioridades: procedimientos para la aplicación de la Ley 103, elaboración de proyectos sociales con enfoque de género, sistematización de proyectos y desarrollo personal.
- Se ha realizado capacitación en elaboración y gestión de proyectos dirigida a las ONGs contrapartes de las cinco comisarías y las nuevas Comisarías de la Mujer y la Familia. Participaron 22 ONGs. Estos talleres se orientaron a fortalecer la capacidad de las ONGs contraparte, en función de su propia sostenibilidad institucional y como contrapartes de las comisarías. Como resultado de dichos talleres, cada ONG llevó a cabo un proyecto.
- Talleres de desarrollo personal.

Capacitación técnica a nuevas comisarías

Dirigida a ONGs contraparte de las nuevas comisarías. Se realizaron cinco cursos, además de:

- Taller de procedimientos para la aplicación de la Ley.
- Tercer Encuentro Nacional de Comisarías, a cargo de una experta internacional sobre mediación en violencia intrafamiliar

Investigación, sistema de información

En cuanto al trabajo de investigación, se realizó un estudio del impacto de las Comisarías de la Mujer y la Familia en 1998 y una investigación acerca de "Imaginario sobre violencia intrafamiliar".

En cuanto al sistema de información, se cuenta con una ficha de información básica que se aplica a las usuarias/os de las comisarías. Esta ficha ha sido revisada luego de las recomendaciones técnicas de la evaluación de las comisarías, con la participación de la Secretaría Técnica del Frente Social. El banco de datos se ha articulado al sistema global de información del CONAMU, SI MUJERES³¹.

31 CONAMU. Rosero, Rocío y Adriana Reyes. Cuaderno de Trabajo N°7. Políticas Públicas para la equidad de género. Proyectos y modelos de gestión. Quito, 1998. pp22.

- Capacitación en género y violencia a 50 trabajadoras/es del Seguro Social.
- Taller de capacitación sobre la Ley 103 dirigido a personal del MDMQ, Policía Municipal, Dirección de Desarrollo Comunitario, Dirección de Higiene.
- Capacitación a 21 servicios psicológicos.
- Taller en la Facultad de Jurisprudencia y a defensores universitarios jurídicos.
- Curso de género, derecho y violencia para facilitadores.
- Taller sobre Medicina Legal y Derecho realizado por ILANUD.
- Taller sobre Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos.
- Organización del Seminario Regional Andino.
- Taller sobre nuevo Código de Procedimiento Penal.
- Taller sobre RAC.
- Capacitación administrativa y contable para ONGs contraparte.

Talleres de capacitación a mujeres

- Talleres legales: se realizan con el objetivo de orientar a las mujeres sobre sus derechos, y de manera particular en relación a la violencia intrafamiliar.

En el informe (oct.98-sept.99) sólo se reportan talleres realizados en Quito, por el equipo técnico de apoyo de la ong - se realizaron más de 40 talleres-

- Capacitación a mujeres indígenas de Cayambe.
- Capacitación a mujeres indígenas en Ambato.
- Capacitación a 50 madres de niños de la calle.
- Taller sororidad. Relaciones entre mujeres, organizado por el CONAMU.

Capacitación a padres, alumnos, profesores

Las cinco comisarías han realizado 31 talleres informativos para maestros/as, padres y madres de familia y alumnos en colegios de las provincias respectivas.

Por otra parte, cada comisaría elabora boletines informativos periódicos con datos sobre producción, y la coordinación del proyecto elabora informes consolidados.

Según el reglamento, el CONAMU tiene como responsabilidad "implantar un sistema integrado de información a través de un banco de datos con terminales en las comisarías", procesar la información para emitirla al Ministerio de Gobierno, las instituciones participantes y el público en general.

Estrategia comunicacional

La difusión cada vez más amplia sobre la problemática de la violencia hacia la mujer, sobre los avances legales y los derechos de las mujeres, ha constituido una importante estrategia para generar una conciencia social sobre el problema y la sobre la necesidad de emprender acciones para cambiar.

La reflexión sobre la violencia hacia la mujer se ha puesto sobre el tapete, no sólo en el campo de las instituciones sino que se ha incorporado al ámbito público, social, y se han modificado patrones de comportamiento. Una medida de esto es el impacto de las comisarías en cuanto al importante incremento de las denuncias. Esto implica ir rompiendo el silencio, que es el principal cómplice de la impunidad.

Las comisarías han trabajado mucho con los medios de comunicación masiva, se han realizado campañas y spots de difusión. En los informes se puede constatar que se ha trabajado bastante en esta línea en medios como la radio, la prensa y la televisión en las cinco provincias.

Los datos son los siguientes: en Quito se ha trabajado con siete radios de importante audiencia, 57 programas radiales; en Guayaquil, con 5 radios locales; en Cuenca, se han realizado cuñas radiales y 6 spots de radio que se transmiten en una radio local; en Esmeraldas, se han realizado dos programas radiales.

Además, se ha hecho difusión en los medios de prensa más importantes del país y locales a través de reportajes, entrevistas, así como en programas, entrevistas y reportajes en los canales de televisión del país.

Coordinación

El proceso de fortalecimiento de las comisarías también ha implicado realizar esfuerzos de coordinación interna e interinstitucional. En el interior de las comisarías, las personas entrevistadas coinciden en que se realizan de manera sistemática reuniones de coordinación y evaluación entre el personal y los equipos técnicos.

Las cinco comisarías tienen también relación de coordinación con otras instituciones y han conformado redes de apoyo para la atención a las mujeres, sobre todo con ONGs y universidades. Así lo corroboran diversas fuentes:

Indudablemente que sí existe relación desde que las ONGs brindan el apoyo técnico a la Comisaría de la Mujer, y se ha involucrado a otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil como son: el Estudio Jurídico de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte, FREMUR, Universidad Técnica de Manabí a través de la Escuela de Trabajo Social (Nuevos Horizontes).

Se remite a oficinas jurídicas legales como: Corporación Mujer a Mujer, que brinda servicios legales alternativos con apoyo de PROJUSTICIA, Universidad de Cuenca, Universidad del Azuay, SIREPAM, Defensoría del Pueblo (Cuenca).

Consultorios jurídicos de la Fundación María Guare. También a los consultorios jurídicos de la Universidad Católica, Universidad Estatal, Instituto Psiquiátrico y otras instituciones (Guayaquil).

En Quito se está trabajando también con las universidades, con ONGs y con el Municipio. Se está impulsando el fortalecimiento de la Red para la Atención y Prevención de la Violencia hacia la Mujer, en coordinación con el Municipio de Quito. Asimismo, se ha fortalecido la coordinación con los servicios de salud del Ministerio de Salud Pública, y se han realizado actividades de capacitación sobre violencia, a través de la Directora Provincial de Salud, Virginia Gómez. A través de este trabajo de coordinación se ha logrado el reconocimiento de la violencia como un problema de Salud Pública.

88

contrató a tres especialistas³². En 1998, con fondos del Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, se realizó una nueva evaluación a través de un grupo consultor nacional, PATCO CONSULTORES³³.

Se realizan también reuniones de evaluación trimestrales en las comisarías:

Se han realizado reuniones periódicas de evaluación. En la tercera reunión de Comisarías de la Mujer, en donde se hizo una evaluación de todos los aspectos presupuestarios, administrativos, financieros, de recursos humanos, etc., pudimos receptar toda la problemática existente para poder dar solución a todo los cuestionamientos que tenían las Comisarías de la Mujer y la Familia (...) Para la evaluación (...) existe un sistema de calificación anual sobre el desempeño de funciones; tenemos también otro tipo de control, como las visitas periódicas que hacemos a las comisarías para verificar asistencia, ver cómo llevan libros de ingreso y salida de denuncias, etc.

Además, se han realizado tres encuentros de intercambio de experiencias y evaluación entre las Comisarías de la Mujer y la Familia.

Comisarías itinerantes³⁴

En el marco del Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, se planteó la necesidad de facilitar el acceso de las mujeres al servicio de las comisarías, e involucrar también a la comunidad, organizaciones de mujeres, instituciones educativas, la Iglesia, ONGs y equipos de salud, en la respuesta y prevención de la violencia intrafamiliar.

El objetivo de las Comisarías Itinerantes es crear redes barriales de solidaridad y apoyo frente a los problemas de violencia intrafamiliar. Esta experiencia se inició en Quito, desde 1998, por iniciativa del CE-

32. Paredes Rosa, Ana Carcedo y Silvia Loly. Informe de evaluación sobre las Comisarías de la Mujer y la Familia. Quito, 1996.

33. PATCO CONSULTORES. Informe de avance. Mejoramiento de la calidad de servicio en las Comisarías de la Mujer y la Familia. Quito, 1998.

34. CEPAM. Sistematización Metodológica de las Comisarías Itinerantes. Un proyecto alternativo para enfrentar la violencia intrafamiliar y contra la mujer. Quito. Octubre de 1999.

90

Presión política y fortalecimiento institucional

A través de las estrategias de negociación con el Estado, se ha obtenido la aceptación y compromiso del Ministerio de Gobierno para la creación de las comisarías.

En el mismo contexto de incidencia sobre el ámbito estatal, el CONAMU ha cumplido un papel fundamental en la institucionalización de las comisarías y en la consecución de las reformas legales. De igual manera, su trabajo ha sido definitivo en los procesos de coordinación interinstitucional, capacitación y registro de la violencia intrafamiliar a través del fortalecimiento del sistema de información.

Se ha logrado también la creación de la Dirección Nacional de las Comisarías de la Mujer y la Familia; así como la aceptación del Modelo de Comisarías de la Mujer en transición por parte de los Gobernadores; esto se ha logrado por el trabajo de la Mesa de Violencia de la Comisión de la Mujer y la Familia, del Congreso Nacional "en la que se conjuga el interés y la experiencia tanto de la Comisión a través de Anunciata Valdéz, quien ha puesto especial atención en el tema de institucionalización del Modelo de Comisarías". Uno de los avances más importantes es la firma del Acuerdo sobre el Modelo de Comisarías, de 13 de los 21 gobernadores del país.

Por su parte, la Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional, también ha cumplido un rol protagónico. Las mesas de trabajo, en este caso la Mesa de Violencia Intrafamiliar, elaboró la propuesta de las comisarías en transición.

Evaluación

El proyecto de Creación y Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia ha incorporado también diferentes mecanismos de seguimiento y evaluación. Esto ha contribuido a monitorear los avances del trabajo de las comisarías, identificar debilidades y recoger las recomendaciones para su mejoramiento.

En 1996, se realizó una evaluación externa, para lo cual el CONAMU

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

89

PAM, en coordinación con la Dirección Provincial de Salud de Pichincha y el Ministerio de Gobierno. Consiste en que la Comisaría se traslada a un barrio determinado, una vez por mes con todo su equipo de administración de justicia y de apoyo técnico. Los objetivos son:

- Mejorar el acceso de las mujeres al servicio de la Comisaría, especialmente de barrios suburbanos de Quito.
- Difundir la Ley en contra de la violencia intrafamiliar y sexual, los derechos de la mujer.
- Coordinar las propuestas de acción entre el ámbito legal, el ámbito de salud y la comunidad en una actividad asociada de mayor impacto.
- Difundir los servicios de la red de referencia para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar.
- Sensibilizar al personal de salud y a la comunidad, así como lograr su compromiso para la prevención de este problema.

La ejecución de las Comisarías Itinerantes tiene las siguientes fases:

- Actividades de coordinación y preparación de la Comisaría Itinerante.
- Capacitación previa al personal de salud y a los grupos organizados de la comunidad.
- Servicio de la Comisaría Itinerante.
- Seguimiento y evaluación de la actividad y de las denuncias.

Para la selección de los barrios, se identifican aspectos socio-económicos, población, distancia a las comisarías, nivel organizativo. La visita se realiza a través de previos acuerdos con las organizaciones zonales para su participación. La ejecución de este proceso implica un importante esfuerzo de coordinación y participación, tanto de las organizaciones sociales, como de las instituciones existentes, principalmente de salud y educación.

Se realizan también reuniones de coordinación con el personal de las comisarías, con los equipos de salud de la zona, la Dirección Provincial de Salud, y ONGs que trabajan en la zona.

Antes de la visita a los barrios se realiza difusión de las Comisarías Iti-

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

91

nerantes a través de las unidades de salud, escuelas locales, Iglesia, perifoneo y difusión puerta a puerta.

Las actividades de la Comisaría Itinerante son las siguientes³⁵:

- Actividades de movilización social (marchas, presentaciones artísticas, teatro).
- Recepción de denuncias sobre violencia intrafamiliar, emisión de boletas de auxilio y establecimiento de medidas de amparo.
- Realización de un taller legal donde se informa y se capacita a las personas sobre el contenido de la Ley 103.
- Entrega de material informativo sobre la Ley contra la Violencia a la Mujer.
- Absolución consultas y orientación por parte del equipo técnico de la Comisaría, en los ámbitos legal y psicológico.
- Sensibilización sobre el problema de la violencia intrafamiliar a través de técnicas alternativas de comunicación.

En la experiencia de la Comisaría Sexta de la Mujer y la Familia de Quito o Comisaría Norte, ha existido una buena respuesta de la comunidad. Durante 8 meses se ha cumplido con las siguientes actividades³⁶:

- 85 denuncias en 9 barrios de Quito, con un promedio de 9.4 denuncias en una jornada de 7 horas.
- Medidas de amparo para el 6% de las denuncias recibidas.
- 157 orientaciones legales individuales, con un promedio de 17.4 consultas por barrio.
- 63 orientaciones psicológicas. Esta actividad ha convocado a hombres, mujeres y parejas.
- Atención de trabajo social a 59 casos.
- 9 talleres legales, con una participación de 382 personas.
- Entrega de 9.500 hojas de información.
- Entrega de un total de 1.710 leyes en contra de la violencia intrafamiliar.

35. Fainin, Simon. BID. IDH. Investigación sobre acceso a la justicia en la República del Ecuador. Mayo 1999.
36. Gómez, Virginia. Dirección Provincial de Salud de Pichincha. Participación del sector salud en la tarea de enfrentar el problema de violencia intrafamiliar. Diciembre de 1999.

9 Análisis comparativo de entrevistas realizadas a usuarias/os de las comisarías de la mujer y la familia y comisarías nacionales de policía de Guayaquil, Quito, Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas

Para esta fase de la información se diseñó un cuestionario aplicable a las usuarias/os de las Comisarías, tanto en las de la Mujer y la Familia, que constituyen parte del Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, como en las Nacionales de Policía seleccionadas. El cuestionario fue igual para las dos Comisarías, con el objetivo de obtener información que pueda analizarse comparativamente.

En total se aplicaron 109 cuestionarios, 72 en las Comisarías de la Mujer y la Familia, y 37 en las Comisarías Nacionales de Policía. El número de encuestas aplicadas obedece al número de usuarias/os presentes durante el tiempo de observación en estas instancias de administración de justicia.

En las Comisarías de la Mujer, se entrevistó a 17 usuarias en Quito; 23 usuarias en Guayaquil; 11 en Cuenca; 11 en Esmeraldas y 10 en Portoviejo.

En las Comisarías Nacionales de Policía, se aplicaron 11 cuestionarios en la Comisaría Primera de Quito; 4 en la Comisaría Quinta de Guayaquil; 8 en la Comisaría Nacional de Cuenca; 5 en Esmeraldas y 9 en Portoviejo.

Comisarías de la Mujer y la Familia

Causas por las que acuden a las comisarías

En general, a la Comisaría de la Mujer y la Familia llegan principalmente casos de violencia intrafamiliar, un problema social que trasciende el ámbito de la administración de justicia.

De las usuarias entrevistadas, el 64% (46) acudieron por problemas relacionados directamente con violencia de la pareja, solicitando protec-

En estos eventos se ha registrado una participación comunitaria de hasta 2.468 personas: niños-as, jóvenes, mujeres y hombres adultos.

Las Comisarías Itinerantes constituyen una propuesta innovadora que no sólo permite un mayor acceso de las mujeres y los miembros de la familia a las instancias de administración de justicia en los casos de violencia intrafamiliar, sino que fundamentalmente apoya la prevención de la violencia al involucrar a la comunidad y a instituciones, promoviendo una conciencia de que este problema es un problema social y de salud, no un problema individual, y que constituye una violación a los derechos humanos.

Para la evaluación se han definido tres momentos:

1. Evaluación del equipo ejecutor en el barrio de intervención en la que participan los representantes de las organizaciones comunitarias, del equipo de salud, de las escuelas e instituciones participantes.
2. Evaluación interna del equipo técnico.
3. Evaluación interna del equipo ejecutor: equipo técnico y Comisaría de la Mujer y la Familia.

Los equipos de salud de la zona tienen la responsabilidad de realizar un seguimiento de los casos con apoyo de trabajo social de la ONG. Se señala que el seguimiento presenta algunas dificultades por: exceso de trabajo del equipo de salud, porque no hay una persona designada para esta actividad, y por limitaciones para que se integre un representante de la comunidad. La evaluación de los equipos de salud con respecto a esta actividad es:

Las Comisarías Itinerantes son el inicio de un trabajo interdisciplinario, incluido el equipo de salud, a favor de las mujeres y de la familia, para cambiar su mentalidad, y no ver a la violencia como solamente un problema social, sino como un problema de salud pública y (...) prepararnos para atender la violencia desde los servicios de salud.

La evaluación positiva sobre esta actividad ha permitido que se reproduzca en las otras provincias. Según el informe del Trabajo de las Comisarías del período 98-99, en Guayaquil se ha realizado una Comisaría Itinerante y en Portoviejo 2.

ción sea legal o psicológica, o para presentar la denuncia; varias usuarias señalan la decisión de no tolerar más agresiones. Se registran dos casos, uno en Guayaquil y uno en Cuenca, donde las agresiones son también en contra de los hijos.

En tres casos (6.5% de los casos de violencia de la pareja), uno en Quito, uno en Guayaquil y uno en Portoviejo, las usuarias acuden por amenaza de muerte por parte de su pareja. Esto es, en una situación emergente de violencia intrafamiliar.

Existen 4 casos (6%) de agresiones de los familiares de la pareja a la usuaria, 1 en Guayaquil, 2 en Portoviejo y 1 en Cuenca, que incluye violación por parte del cuñado. En 3 casos (4%), en Esmeraldas las denuncias se relacionan con agresiones por problemas de amantes de la pareja.

En tres casos (4%), se acude para denunciar abandono del hogar por parte de la pareja; uno en Guayaquil y uno en Cuenca denuncian al hombre que abandonó el hogar, mientras que uno en Quito denuncia a la mujer por la misma razón.

En 3 casos (4%), se acude para recuperar los bienes que fueron quitados por la pareja. En 1 caso en Portoviejo, se acude para recuperar a los hijos.

En 3 casos (4%), se acude por problemas relacionados con juicio de alimentos y pensiones para hijos-as y nieta.

En menor número se encuentran aquellos casos relacionados con agresiones de los hijos, o problemas de hijos con su padre o madre. Así, 3 casos (4%) acuden por agresiones de los hijos, en 2 casos (3%) acuden los/as hijos/as por problemas con su padre y con su madre.

En dos casos (3%), la usuaria solicitaba protección para su hijo. Un caso estaba relacionado con agresión por los vecinos.

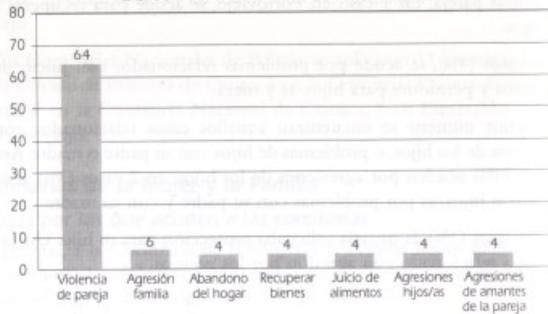
TABLA N°1

CAUSAS POR LAS QUE ACUDEN A LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Datos	frecuencia	%
Violencia de la pareja	46	64
Agresión de la familia	4	6
Abandono del hogar	3	4
Recuperar bienes	3	4
Juicio de alimentos	3	4
Agresiones de los/as hijos/as	3	4
Agresiones de los amantes de la pareja	3	4
Hijos/as demanda a padre y/o madre	2	3
Protección para los hijos	2	3
Recuperar a los hijos	1	1
Acompaña a hermana	1	1
Agresión de los vecinos	1	1

Fuente: encuesta a usuarias

CAUSAS MÁS FRECUENTES POR LAS QUE ACUDEN A LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA %



Lo anterior constituye un indicador de que el accionar de la Comisaría por sí sola no resuelve el problema de la violencia intrafamiliar; pues su atención rebasa el ámbito de la administración de justicia.

Al indagar a las usuarias que acudían por primera vez acerca de por qué no habían solicitado ayuda antes, éstas señalaron que, para ellas el problema de la violencia tiende a ser "normal" o cotidiano, 28% de las entrevistadas; otras indican que no habían tenido problemas; el 7% señala desconocimiento; otro 7% esperaban que cambie, no querían dejar a su pareja y querían arreglar las cosas en la casa; 6% tenían temor de causarle algún daño a él; 4% no acudieron por miedo y 4% por la misma situación de violencia.

TABLA N°3

POR QUÉ NO HAN ACUDIDO ANTERIORMENTE

Datos	frecuencia	%
No tenía problemas	20	28
Desconocimiento	5	7
Esperaban que cambie	5	7
Temor por causar daño	4	6
Miedo	3	4
Por la misma situación de violencia	3	4
No responde	7	9

Fuente: encuestas a usuarias

Comisarias Nacionales de Policía

Causas por las que acuden a las Comisarias

Con relación a las causas por las que acudieron a las comisarias los usuarios, se detectan 2 grupos con similares porcentajes (22%). El primero se relaciona con agresiones en el sitio de trabajo, por los vecinos, al usuario y su pareja. Uno de estos casos se relacionaba con agresión causada por el usuario. En el segundo grupo, se encuentran aquellos casos relacionados con pérdida de documentos, la mitad de los cuales están relacionados con robo.

Espectativas de las usuarias

Respecto a lo que las usuarias esperaban, en primer lugar se encuentran, solución a su problema y protección, en 20 casos (28%); en segundo lugar, que se aleje, tranquilidad, en 13 casos (18%); en tercer lugar, sentar precedente en 10 casos (14%).

Las usuarias solicitan medidas de amparo en 6 casos (8%). Arreglar y que regrese su pareja, 6 casos (8%). En 6 casos (8%) demanda justicia y respeto a sus derechos. En 4 casos solicitan prisión para el agresor (6%).

En menor número se encuentran: recuperar a los hijos (2), mejorar pensión y que se responsabilice (2), divorcio (2), recuperar los bienes (1) y rapidez (1).

TABLA N°2

ESPECTATIVAS DE LAS USUARIAS DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Datos	frecuencia	%
Solución a su problema y protección	20	28
Que se aleje, tranquilidad	13	18
Sentar precedentes	10	14
Solicitan medidas de amparo	6	8
Recuperar su pareja	6	8
Demanda justicia y respeto a sus derechos	6	8
Prisión para el agresor	4	6
Recuperar a sus hijos	2	3
Mejorar pensión	2	3
Divorcio	2	3
Recuperar bienes	1	1

Fuente: encuestas usuarias

Utilización previa de los servicios de la Comisaría

De las usuarias entrevistadas, el 25 (23%) habían acudido anteriormente. El mayor número de atenciones previas se encuentra en Cuenca, 70% de entrevistadas; le sigue Portoviejo, 44%; Guayaquil, 26%, y luego se encuentran Quito y Esmeraldas.

TABLA N°4

CAUSAS POR LAS QUE ACUDEN A LAS COMISARIAS NACIONALES DE POLICIA

Datos	frecuencia	%
Agresiones	8	22
Pérdida de documentos	8	22
Estafa	4	11
Tramitadores	4	11
Problemas legales	2	5
Problemas vecinos	2	5
Calumnia	1	3
Amenazas	1	3
Abuso del sistema	1	3
Denuncia por asalto	1	3
Problema con la pareja por bienes	1	3
No responde	4	11

Fuente: Encuestas a usuarias

CAUSAS POR LAS QUE ACUDEN A LAS COMISARIAS NACIONALES %



En tercer lugar encontramos 4 casos (11%) relacionados con estafa y 4 (11%) relacionados con certificados o trámites que realizan las personas para sus clientes.

En cuarto lugar se encuentran casos relacionados con problemas legales no especificados, 2 (5%), y con problemas con los vecinos, especialmente relacionados con linderos, 2 (5%).

En último lugar, con un caso (3%) para cada causa, se encuentran: calumnia, amenazas, abuso del sistema, denuncia por asalto, y problema con la pareja por bienes.

Espectativas de usuarias/os

La mayoría de los usuarios-as de las comisarías, esperaba justicia y que se aplique la ley (48%). En segundo lugar se encuentra evitar el mal uso de sus documentos (13%), recuperar su dinero o bienes (13%) y que se dé solución a su problema, y buen trato (11%).

En menor número, con un caso para cada una de las expectativas, se encuentra prisión, retiren la boleta en su contra, sanción a agresores, indemnización e identificación temporal; en un caso se menciona favor personal.

TABLA N°5
ESPECTATIVAS DE USUARIAS/OS DE LAS COMISARÍAS NACIONALES DE POLICÍA

Datos	frecuencia	%
Mayoría de usuarios esperaban justicia	18	48
Evitar mal uso de sus documentos	5	13
Recuperar sus bienes y dinero	5	13
Solucionar sus problemas, buen trato	4	11
Prisión para agresora	1	3
Retiren la boleta en su contra	1	3
Sanción a agresores	1	3
Indemnización	1	3
Identificación temporal	1	3
Total	37	100

Fuente: Encuestas a usuarias

Utilización previa de los servicios de la Comisaría

De los usuarios entrevistados, el 46% habían acudido con anterioridad; de ellos, el mayor número se encuentra en Cuenca y Portoviejo.

En cuanto a las personas que no habían acudido antes, se encuentra que la mayoría señala las siguientes razones: que no habían tenido problemas antes; el segundo grupo señala que no les gusta tener problemas; 1 persona señala que anteriormente no le hicieron justicia; y otra, que tenía muchos problemas y no pudo acudir.

TABLA N°6
POR QUÉ NO HAN ACUDIDO

Datos	frecuencia	%
Por no tener problemas antes	14	38
No le gustan los problemas	3	8
No les hicieron justicia anteriormente	1	3
Tenía muchos problemas y no pudo acudir	1	3

Fuente: Encuestas a usuarias

Conocimiento de la población sobre las comisarías

Comisarías Nacionales de Policía

Analizando comparativamente las respuestas de las usuarias/os de las Comisarías de la Mujer y las Nacionales, puede decirse que las Comisarías Nacionales son conocidas desde hace más tiempo que las Comisarías de la Mujer y la Familia; si puede señalarse una cifra promedio, ésta sería de 8.2 años. En dos casos se menciona un conocimiento menor a un año. Esto es coherente con el tiempo de funcionamiento de los dos tipos de Comisarías: las Comisarías Nacionales de Policía son ya tradicionales, mientras que las Comisarías de la Mujer y la Familia existen sólo desde 1994.

Entre las principales fuentes de información sobre la existencia de las comisarías se encuentra: en primer lugar la amiga o vecina; en segundo lugar, otra fuente; en tercer lugar, los familiares. La compañera/o de trabajo constituye una fuente de información en 4 casos, la televisión en 1 y el periódico o revista en 1.

Comisarías de la Mujer

Respecto de las Comisarías de la Mujer, el tiempo de conocimiento es menor, lo cual es coherente con su tiempo de creación, que se remonta en unos casos a 1994 y en otros a 1995. El promedio de conocimiento de la existencia de estas comisarías es de alrededor de 2.4 años. En Esmeraldas el promedio de conocimiento es de 3 años, y en Quito de 2.8. El conocimiento de la existencia de las comisarías es menor a un año en 18 usuarias (25%); el mayor número se registra en Quito, 8 casos y en Guayaquil, 4 casos. En el resto de ciudades se registran 2 casos.

Las principales fuentes de información sobre la existencia de las comisarías son: la amiga o la vecina; en segundo lugar se encuentran los familiares; en tercer lugar encontramos a la televisión; en cuarto a la radio; y otras fuentes de información en 6 casos. En tres casos la fuente de información fue la compañera-o de trabajo y en 1 caso el periódico o revista.

Calidad de la atención

La mayoría de usuarias de las Comisarías de la Mujer, 89%, han sugerido o sugerirían a otras personas el uso de los servicios de la Comisaría. En las Comisarías de Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas, todas las usuarias sugerirían el uso de los servicios.

En las Comisarías Nacionales de Policía, sucede algo similar: el 89% de los usuarios sugerirían el uso de los servicios de la Comisaría a otras personas. En este caso, en las Comisarías de Quito y Portoviejo, lo harían todos los usuarios entrevistados.

En relación con el tiempo que tardan las y los usuarios-os en llegar a las Comisarías - accesibilidad geográfica-, éste varía entre minutos y 2 horas en ambos tipos de comisarías.

En las Comisarías de la Mujer, un número de 23 usuarias tarda en llegar hasta 30 minutos, y un número igual tarda en llegar entre 30 minutos y 1 hora.

Un grupo menor de 15 usuarias tardan entre 1 y 2 horas en llegar; el

mayor número de este grupo se encuentra en Quito, Guayaquil y Cuenca.

En las Comisarías Nacionales de Policía, el primer lugar lo ocupa el grupo que tarda en llegar entre 30 minutos y 1 hora, con 19 usuarios. En segundo lugar, el grupo que tarda menos de 30 minutos en llegar, 11; y en tercer lugar el grupo que tarda entre 1 y 2 horas.

Respecto a la atención misma, la percepción de usuarias y usuarios de las Comisarías se resume así: en las Comisarías de la Mujer el mayor porcentaje de usuarias percibe que la atención es rápida, mientras que en las Comisarías Nacionales de policía, el mayor porcentaje percibe que la atención es aceptable.

En las Comisarías Nacionales, el 37.5% de las usuarias entrevistadas en las cinco ciudades, percibe que la atención es rápida; el 27.7% percibe que la atención es aceptable; el 23.6%, que la atención es un poco lenta y el 2.7%, que la atención es demasiado lenta.

En las Comisarías de la Mujer, el 40.5% de los usuarios entrevistados percibe que la atención es rápida; el 48.64% percibe que la atención es aceptable; el 8.0, que es un poco lenta y el 2.7 percibe que la atención es demasiado lenta.

TABLA N°7
ATENCIÓN EN LAS COMISARÍAS

Comisarías de la mujer		Comisarías nacionales	
Datos	%	datos	%
Rápida	40.5	Rápida	37.5
Aceptable	48.64	Aceptable	27.7
Poco lenta	8.10	Poco lenta	23.6
Demasiado lenta	2.7	Demasiado lenta	2.7

Fuente: Encuestas a usuarias

Las percepciones de las y los usuarios-os de los dos tipos de comisarías respecto del trato que recibieron de las personas que les atendieron, se manifiestan así: el mayor porcentaje, 61% en las Comisarías de la Mu-

jer y la Familia y 51.4% en las Comisarías Nacionales de Policía, creen que el trato fue agradable y amistoso. El porcentaje restante, 39% en las Comisarías de la Mujer y 48.6% en las Comisarías Nacionales de Policía, perciben que el trato fue respetuoso, pero distante y frío.

TABLA N°8
EL TRATO QUE RECIBIERON DE LAS PERSONAS QUE LES ATENDIERON

Comisarías de la mujer		Comisarías nacionales	
Datos	%	datos	%
Agradable y amistoso	51.4%	Agradable y amistoso	61%
Respetuoso pero distante y frío	48.6 %	Respetuoso pero distante y frío	39%

Fuente: Encuestas a usuarias

Respecto a la capacitación del personal que trabaja en las comisarías, existe una percepción positiva en los dos tipos de Comisarías. En las Comisarías de la Mujer, el 70% de las usuarias percibe que el personal está muy bien capacitado, y en las Comisarías Nacionales, el 65% percibe de igual manera. En las Comisarías de la Mujer el 30% percibe que el personal debería capacitarse un poco más, y en las Nacionales, el 35%.

En las cinco Comisarías de la Mujer, en cambio, las usuarias señalan que el personal debería capacitarse un poco más; una de las usuarias entrevistadas en Quito señala que el personal está bien capacitado, y una usuaria de Guayaquil no responde.

Con relación al local en el que funciona la Comisaría, al analizar la percepción de los-as usuarios-as, se encuentra que los locales en los que funcionan las Comisarías de la Mujer son percibidos como mejores. El mayor porcentaje coincide en identificar el local como un poco estrecho pero agradable, 47.2% en las Comisarías de la Mujer y 40.5% en las Comisarías Nacionales de Policía. Perciben el local como muy cómodo y agradable, un 39% de usuarias en las Comisarías de la Mujer y un 24.3% de usuarios en las Comisarías Nacionales. Un 11% en las Comisarías de la Mujer y un 27% en las Nacionales, percibe que

el local es poco agradable. El 2.7% en las Comisarías de la Mujer y el 8% en las Nacionales percibe que el local es muy desagradable.

Cabe señalar que en la Comisaría de la Mujer y la Familia de Guayaquil, existe el porcentaje más elevado, que percibe el local como muy cómodo y agradable, 56% de las usuarias entrevistadas. En el extremo opuesto, se percibe mayormente al local como poco agradable, en la Comisaría de Quito, con un 29%.

Podría relacionarse esta percepción con el hecho de que en Guayaquil, la Comisaría de la Mujer funciona en la Gobernación, y seguramente brinda mejores condiciones para la atención que las restantes.

TABLA N°9
LOCAL DONDE FUNCIONAN LAS COMISARIAS

Comisarías de la mujer		Comisarías nacionales	
Datos	%	datos	%
Poco estrecho pero agradable	40.5 %	Poco estrecho pero agradable	47.2 %
Muy cómodo y agradable	24.3 %	Muy cómodo y agradable	39%
Poco agradable	27%	Poco agradable	11%
Desagradable	8%	Desagradable	2.7 %

Fuente: Encuestas a usuarias

Con relación a la satisfacción de las necesidades por las que acudieron las y los usuarias y usuarios a las Comisarías, el resultado de la gestión realizada es evaluado de mejor manera por los usuarios de las Comisarías Nacionales de Policía: el 67% perciben que el resultado de su gestión es satisfactoria, el 22% la perciben como muy satisfactoria, y el 8% como poco satisfactoria.

En las Comisarías de la Mujer, el 67% de usuarias entrevistadas perciben el resultado de su gestión como satisfactorio, el 9% como muy satisfactorio, un porcentaje similar a este último lo percibe como poco satisfactorio, y un 14% percibe el resultado como insatisfactorio.

TABLA N°10
SATISFACCIÓN DE NECESIDADES DE LAS COMISARIAS

Comisarías de la mujer		Comisarías nacionales	
Datos	%	datos	%
Satisfactoria	67%	Satisfactoria	67%
Muy satisfactoria	22%	Muy satisfactoria	9%
Poco satisfactoria	8%	Poco satisfactoria	9%
Insatisfactoria		Insatisfactoria	14%

Fuente: Encuestas a usuarias

Las respuestas obtenidas en los dos tipos de Comisaría se relacionan probablemente con el tipo de necesidades por las que acuden las y los usuarios. En general puede decirse que en las Comisarías Nacionales, acudían por trámites que podrían calificarse como sencillos, y un porcentaje menor acudía buscando protección ante problemas específicos que, hipotéticamente, podrían ser considerados como no permanentes.

En las Comisarías de la Mujer, las usuarias acudieron por violencia intrafamiliar, problemas relacionados con juicios de alimentos, algunas en situaciones emergentes - ante amenazas de muerte o tratando de recuperar a sus hijos. Como se puede deducir de la enumeración precedente, se trata de problemas sociales que trascienden lo personal e impactan en todos los ámbitos de la vida; por tanto, es comprensible que la actuación de la Comisaría por sí sola no los pueda solventar de manera absolutamente satisfactoria.

Al indagar sobre los costos de la atención, se encontró que la mayoría de usuarios y usuarias de las Comisarías Nacionales y de la Mujer señalan que la atención fue gratuita, 90% y 79% respectivamente.

En las Comisarías Nacionales, el 19% no responde, y de los que responden, el 3% señala que pagó 10.000 sucres y el 6%, 20.000.

En las Comisarías de la Mujer, el 13% señalan que pagaron entre 2.000 y 3.000 sucres -este valor corresponde a los formularios que se utilizan-. Un 3% pagó 5.000 sucres y un 6% entre 10.000 y 15.000 sucres.

Hay que resaltar que en Cuenca, tanto en la Comisaría Nacional como en la Comisaría de la Mujer, la atención es gratuita, según refieren las y los usuarias/os.

Conclusiones

- Uno de los logros más importantes del movimiento de mujeres a nivel mundial y nacional en torno a la defensa de los derechos de las mujeres, ha sido visibilizar la violencia de género e intrafamiliar como un problema social, político y legal.
- En las dos últimas décadas, las Naciones Unidas han incorporado en su quehacer, como ejes prioritarios, la defensa de los derechos de las mujeres y la prevención, atención y erradicación de la violencia hacia las mujeres y las niñas. Los hitos importantes más importantes los constituyen la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW); la Conferencia Mundial Sobre Derechos Humanos (1993); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia hacia la Mujer (1994); la Conferencia de Población y Desarrollo (1994); la Conferencia Mundial de la Mujer (1995). Los Pronunciamientos y Planes de Acción de estas conferencias constituyen el marco de acuerdos internacionales, suscritos por el Ecuador, en torno a la prevención, atención y eliminación de la violencia hacia las mujeres.
- En el Ecuador, el reconocimiento de la violencia hacia la mujer como una violación a los derechos humanos y la responsabilidad social para enfrentar el problema ha significado un proceso de lucha y trabajo de las organizaciones de mujeres, que han ido cumpliendo varias etapas: en primer lugar se logró romper el silencio demostrando la magnitud del problema y sus consecuencias; se develaron las raíces culturales y el ejercicio asimétrico del poder como sus causas fundamentales; se reconoció que este tipo de hechos deben ser sancionados a nivel legal; se crearon espacios para la administración de justicia con participación de la sociedad civil; se realizaron reformas

al marco-jurídico legal; se emprendieron acciones de prevención frente al problema.

- A fines de la década del 80, en América Latina y el Ecuador las organizaciones de mujeres pasan de la denuncia y visibilización de la violencia hacia la mujer, a generar propuestas orientadas a romper con la impunidad. La violencia hacia la mujer es considerada un delito y requiere de un marco jurídico legal, de instrumentos y espacios para la denuncia y la sanción.
- En el Ecuador este reto constituyó un eje estratégico de trabajo y concertación entre la sociedad civil (movimiento de mujeres y ONGs) e instancias estatales (DINAMU, Gobierno, Congreso). A partir de este trabajo concertado, se logró en 1984 la creación de las primeras Comisarías de la Mujer y la Familia en Guayaquil, Quito, Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas. Éste no es un acontecimiento coyuntural o político, sino la concreción del trabajo del movimiento de mujeres del país.
- Se produjeron los siguientes avances en el marco jurídico legal:
- La consecución de la Ley en contra de la Violencia hacia la Mujer y la Familia ha significado un importante progreso en torno a la lucha por ejercer justicia y erradicar la violencia intrafamiliar. Es importante resaltar la participación coordinada del movimiento de mujeres y ONGs que trabajan en torno a los derechos de la mujer, y de instancias estatales como el CONAMU y la Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia. También hay que reconocer la eficacia de la presión social ejercida por el movimiento de mujeres, que contribuyó a la aprobación de la Ley.
- La aprobación de la Ley ha significado el reconocimiento del Estado y de la sociedad en su conjunto, de que la violencia contra la mujer es un problema social y público, así como la aceptación de responsabilidades para la prevención y sanción de estos hechos.
- Otro de los avances en cuanto al marco jurídico legal, son las reformas al Código Penal y de Procedimiento Penal, que recogen algu-

nas de las propuestas del Movimiento de Mujeres: ampliación de la tipificación del delito de violación, tipificación del acoso sexual como un delito sexual.

- Reformas a la Constitución de la República en las que se reconoce la obligatoriedad del Estado para prevenir, sancionar, erradicar la violencia intrafamiliar; así como para garantizar la defensa frente a estos hechos, además de la responsabilidad por parte del Estado para la atención en salud, preferentemente a las personas sujetas a problemas de violencia intrafamiliar.
- Se mantienen algunas dificultades para la aplicación de la Ley, como son: la falta del reglamento, lo que implica la persistencia de vacíos legales para su aplicación; el escaso conocimiento y la resistencia en el sistema judicial.
- Persisten las dificultades para la ejecución de las medidas de amparo y boletas de auxilio que contempla la Ley. Si bien ha habido avances en este sentido en relación a los primeros años de Funcionamiento de las Comisarías, son todavía muy insuficientes, tanto por trabas en los mecanismos legales como por la falta de compromiso del personal responsable de su aplicación.
- No se ha logrado aún que el Consejo de Judicatura nombre a las Juezas de Familia.

Modelo de las Comisarías de la Mujer y la Familia

- Las Comisarías de la Mujer y la Familia surgen bajo un modelo alternativo de cogestión Estado-Sociedad Civil, que en el transcurso de estos años ha sido validado como un espacio que ha contribuido a que las mujeres en estas situaciones puedan acceder a la justicia y reciban una atención integral, técnica y humana frente a estos problemas.
- Desde su creación, se imprimen las bases de un nuevo modelo en la administración de justicia en el Ecuador. La participación de la sociedad civil y de las ONGs ha contribuido a una mayor transparen-

cia en la administración de justicia; a erradicar el fantasma de la corrupción y de los intereses políticos; a generar un espacio de coordinación y acción conjunta Estado-sociedad civil; a potenciar capacidades técnicas en beneficio de las mujeres y en general de las personas que están sujetas a situaciones de violencia intrafamiliar. Ha contribuido también a visibilizar y romper el silencio individual y social frente a la violencia hacia la mujer.

- Es importante señalar el papel protagónico de ONGs como la Fundación María Guare y el CEPAM Quito y Guayaquil para la creación de las Comisarías de la Mujer y la Familia.
- El Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia ha cumplido con los objetivos planteados en cuanto a fortalecer la capacidad técnica de las comisarías, mejorar la calidad de la atención, institucionalizar el proceso.
- De las opiniones de las entrevistas a informantes claves, personal de las Comisarías de la Mujer y la Familia, documentos sobre las Comisarías de la Mujer y la Familia, se desprende que el Modelo de cogestión Estado-Sociedad civil ha demostrado efectividad y ha posibilitado una atención más integral a las usuarias, ya que además de administrar justicia brinda apoyo legal, psicológico, información, capacitación y acciones de prevención de la violencia intrafamiliar.
- El reconocimiento de la validez del modelo de las Comisarías de la Mujer y la Familia ha contribuido al logro de un acuerdo con el Ministerio de Gobierno para la creación de la Dirección Nacional de Comisarías. Por otro lado, se ha logrado un acuerdo con el Consejo Nacional de Gobernadores sobre el modelo de las Comisarías de la Mujer y la Familia.
- Las principales diferencias en cuanto a las Comisarías Nacionales estriban en que las Comisarías de la Mujer y la Familia atienden de manera preferente los casos de violencia intrafamiliar; que las primeras no cuentan con la participación de la sociedad civil y sus servicios se limitan a los aspectos legales.

Funcionamiento

- Un aspecto importante y que diferencia a las Comisarías de la Mujer y la Familia de las Comisarías Nacionales, es la selección de las comisarías, pues se han establecido criterios técnicos y la intervención de las ONGs contraparte y el CONAMU. Entre los criterios o perfiles requeridos están, además de la capacidad profesional, los conocimientos y experiencia en el enfoque de género y derechos de las mujeres. Esto contribuye al mejoramiento de la calidad del servicio.
- Las Comisarías de la Mujer y la Familia, al contar con el apoyo de las ONGs contraparte, tienen más personal que las Comisarías Nacionales, y esto les permite brindar los servicios de asesoramiento legal, psicológico y social.
- En general, los salarios del personal de las Comisarías de la Mujer y la Familia y de las Comisarías Nacionales son bajos. El equipo técnico de apoyo recibe mejores salarios por el aporte de las ONGs.
- El Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia ha permitido mejorar el equipamiento e infraestructura de las Comisarías de Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas. En Guayaquil, por iniciativa del Gobernador de la provincia se logró un apoyo de la empresa privada que permitió mejorar sustancialmente la infraestructura.
- Las personas entrevistadas por las Comisarías de la Mujer y la Familia coinciden en que la participación del equipo técnico de las ONGs contraparte constituye un importante apoyo al trabajo que realizan y aporta con una visión más integral, mejorando la calidad del servicio.
- Sobre el proceso de atención en los casos de violencia, se puede evidenciar que no hay criterios homogéneos sobre los procedimientos, que falta capacitación en este aspecto.
- Una de las principales fortalezas de las Comisarías de la Mujer y la

Familia es la estrategia de capacitación. Ésta se ha desarrollado de manera permanente y a diferentes niveles. Así: para el personal de las comisarías y equipo técnico –el personal del sistema de administración de justicia, sobre todo jueces de instrucción y fiscales; para las personas que acuden a las comisarías y a instituciones y organizaciones de la comunidad (instituciones educativas, organizaciones de mujeres).

- La percepción del personal de las Comisarías de la Mujer y la Familia es que la capacitación ha contribuido al mejoramiento de la calidad del servicio y del trabajo en equipo.
- Ha permitido también difundir la Ley y generar mayor conciencia social sobre la necesidad de prevenir la violencia intrafamiliar.
- Una de las debilidades en cuanto a la capacitación es que no han sido efectivos estos procesos de capacitación y sensibilización a nivel de las instancias judiciales.
- A diferencia de las evaluaciones realizadas en el 96 y 98, en las que se evidenciaba una falta de capacitación del personal de las Comisarías y de los equipos técnicos, en las entrevistas realizadas para este trabajo, el personal coincide en que la capacitación ha sido un aporte importante y que las comisarías tienen la capacitación necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- En cuanto a la evaluación, se señala que se realiza de manera periódica en el interior del equipo de trabajo estatal y de las ONGs. Por otro lado, se han realizado tres encuentros de intercambio de experiencias de las Comisarías de la Mujer y la Familia, que han permitido visibilizar las limitaciones y buscar soluciones.
- Es importante señalar que las evaluaciones realizadas y las recomendaciones han permitido modificar procedimientos y mejorar el servicio. Uno de los aspectos más interesantes de las Comisarías de la Mujer y la Familia es que se ha implementado una lógica de monitoreo permanente, lo que permite identificar cambios y avances importantes. Por otro lado, en este proceso no participan solamente el personal de las comisarías, sino que los encuentros de intercambio

- En cuanto a la opinión de las/los usuarias/os sobre el servicio de las Comisarías de la Mujer y las Comisarías Nacionales, hay niveles altos de satisfacción; no obstante, para las mujeres el servicio de las Comisarías de la Mujer es considerado el único espacio en el que pueden realizar estas denuncias y la mayoría refirió que la atención fue muy satisfactoria. El 90% sugeriría a otras personas que utilicen el servicio de las comisarías.
- Los tiempos de espera también han disminuido. En las evaluaciones del 96 y 98 se señalaban como uno de los puntos críticos. De acuerdo a la percepción de usuarias y usuarios de las Comisarías de la Mujer y la Familia, la atención es rápida y, en un porcentaje también importante, es aceptable.

● **Análisis de costos operativos por estrategias de las Comisarías de la mujer y la familia**

Introducción

Los costos operativos estimados por estrategias, requeridos en la sistematización de la experiencia del funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, se han obtenido de las instituciones que aportan con recursos económicos para brindar los servicios de atención en cada una de las comisarías. Estas instituciones son el Ministerio de Gobierno y las Organizaciones no Gubernamentales contrapartes, en cada una de las provincias.

Costos operativos

Son los desembolsos que se realizan en función de la producción de los servicios que genera cada área. Están directamente relacionados con lo que se eroga por la generación del servicio. Se dividen en Costos Directos e Indirectos.

Costos Directos: Son aquellos costos relacionados directamente con el nivel productivo del servicio. Es decir, participan directamente en la

de experiencias permiten consensos sobre el funcionamiento.

- Las Comisarías Itinerantes constituyen una propuesta alternativa que permite facilitar el acceso de las mujeres a estas instancias, pues acuden a los propios barrios y han obtenido el involucramiento, de los servicios de salud y de la comunidad en la prevención de la violencia intrafamiliar. El escaso tiempo de funcionamiento de las comisarías ha demostrado la validez de esta propuesta, que se ha extendido a las Comisarías de Guayaquil y Portoviejo.
- Uno de los indicadores más sensibles de la importancia y validez de la acción de las Comisarías de la Mujer y la Familia, y del Modelo de Cogestión es el incremento progresivo de las denuncias. Esto da cuenta de que se ha logrado romper con el silencio, que constituye el principal cómplice de la impunidad. Las mujeres encuentran en las comisarías un espacio en el que pueden acceder a la justicia frente a los hechos de violencia. Los resultados demostraron también la necesidad de implementar Comisarías de la Mujer y la Familia en todas las provincias –en la actualidad están funcionando 21–.
- Persisten las limitaciones para la aplicación de las órdenes de amparo y boletas de auxilio, pues si bien ésta es una competencia de las Comisarías de la Mujer y la familia, su aplicación depende de las instancias policiales en las que hay que fortalecer la sensibilización y capacitación, así como el funcionamiento de los mecanismos de sanción en caso de incumplimiento de las órdenes emanadas por las comisarías.
- El apoyo legal a las mujeres, así como el apoyo psicológico y social brinda una mayor seguridad a las víctimas de violencia y fortalece los procesos de empoderamiento.
- Las Comisarías de la Mujer y la Familia cuentan con un sistema de registro de la información que permite también monitorear sus acciones y visibilizar la magnitud del problema. En las Comisarías Nacionales no se registra la información, por lo que es imposible contar con datos de producción.

generación del servicio. Sin los costos directos no sería posible la creación de servicio alguno, por ejemplo sueldos, materiales, insumos.

Costos Indirectos. Son aquellos involucrados de manera indirecta con el nivel productivo del servicio. Es decir, no participan de manera directa en la producción de un bien o la prestación de un servicio; en ellos se incluye personal de administración como secretarías, mensajeros, material de oficina, etc.

Metodología en la identificación de costos

Para el análisis de costos operativos por estrategias, se utilizarán los datos económicos de dos fuentes principales, el Ministerio de Gobierno y el Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer – CEPAM.

Se han identificado los costos globales de las instituciones que aportan para que los servicios de las comisarías sean funcionales y se lleguen a cumplir los objetivos propuestos.

El análisis de costos contemplará cálculos de desembolsos por provincias, según estrategias y actividades en los diferentes periodos de ejecución. Dicho análisis nos permitirá conocer:

1. Las prioridades que se han dado en las estrategias implementadas en el Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia.
2. El impacto generado en las/los usuarios, susceptible de ser medido a través del número de denuncias receptadas en las comisarías y la satisfacción de las/los usuarias/os.
3. Los aportes y las diferencias de los costos operativos entre el Estado y las ONGs que son parte del proyecto.

Análisis de información

Aportes institucionales

En la tabla siguiente podemos apreciar los aportes del Ministerio de Gobierno a las Comisarías Nacionales y a las de la Mujer y la Familia, como

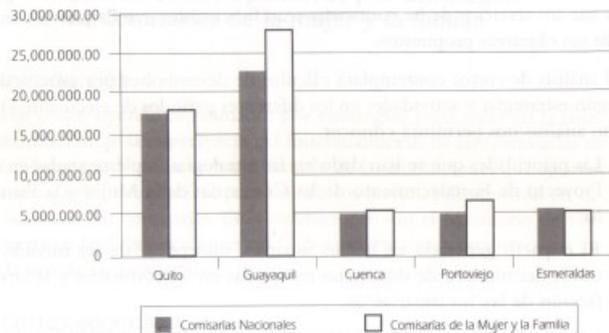
se puede determinar en el cuadro No 1. El desglose de estos aportes se puede observar en el cuadro No- 1.1 (anexo).

CUADRO N°1
APORTES DEL MINISTERIO DE GOBIERNO A LAS COMISARÍAS NACIONALES Y COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA. 1999 (EN SUCEES)

Comisarias	Quito	Guayaquil	Cuenca	Portoviejo	Esmeraldas
Nacional	17.585,626.40	22.837,846.00	5.036,109.00	5.182,179.00	5.704,603.50
De la Mujer y la Familia	18,104,189.00	28,110,314.00	5,036,109.00	6,694,982.00	5,036,109.00
TOTAL	35,689,815.40	50,948,160.00	10,072,218.00	11,877,161.00	10,740,712.50

Fuente: Ministerio de Gobierno

GRÁFICO N°1



Fuente: Ministerio de Gobierno

El proyecto de Fortalecimiento de las Comisarias de la Mujer y la Familia financiado por el USAID y que ha sido promovido y ejecutado por el Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM) en coordinación con la Fundación María Guare, la Corporación Mujer a Mujer, La Fundación Nuevos Horizontes y el

Foro de Mujeres en Esmeraldas, ONGs contrapartes de Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo y Esmeraldas respectivamente, ha logrado mejorar las condiciones de cada comisaría en las 5 provincias mencionadas.

Para el desarrollo del Proyecto se diseñaron diferentes estrategias y actividades; los Costos Operativos Condensados del total del proyecto se detallan en el cuadro No. 2 y las actividades por cada una de las estrategias se pueden apreciar mejor en el anexo del cuadro No-2.1.

CUADRO N°2
COSTOS OPERATIVOS POR ESTRATEGIAS DE LAS ONGS / PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA AÑOS 97/98/99 (USD) (HASTA SEPTIEMBRE DEL99)

Estrategias	María Guare	Mujer a Mujer	Nuevos Horizontes	Foro Permanente	CEPAM	Total
1. Divulgación Ley 103	2,581.27	1,495.08	982.33	1,157.12	15,399.39	21,615.19
2. Defensa, investigación y seguimiento de casos	58,288.40	38,055.16	27,216.70	33,057.66	65,473.13	222,091.05
3. Asistencia técnica y capacitación personal	846.39	929.38	874.92	696.94	60,781.80	64,129.43
4. Prevención contra VIF	1,525.91	489.87	1,014.03	1,112.89	7,129.99	11,272.69
5. Gastos de Coordinación	13,251.37	13,879.70	13,675.74	14,003.26	51,350.88	106,160.65
6. Gastos de Administración	10,396.56	4,815.10	5,003.4	8,143.35	49,535.23	77,893.64
7. Auditoría					10,004.45	10,004.45
8. Reformas Legislativas					2,086.44	2,086.44
9. Fortalecimiento Institucional					34.72	34.72
TOTAL	86,889.90	59,664.27	48,787.12	58,171.22	261,796.03	515,288.54

Fuente: CEPAM

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

117

116

GRÁFICO N°2
COSTOS POR ONGS Y POR ESTRATEGIAS / PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA (AÑOS 97/98/99) (USD)



Fuente: CEPAM

Las estrategias antes analizadas son manejadas de igual manera en las comisarias de Quito, Guayaquil, Cuenca, Esmeraldas y Portoviejo, la única diferencia que existe es la variación de costos.

Las Comisarias Nacionales dependen exclusivamente del Ministerio de Gobierno y al transformarse en Comisarias de la Mujer y la Familia, mejoraron sus ingresos por la intervención de las ONGs contrapartes en cada provincia, tanto a nivel de costos directos como indirectos.

Esta ventaja se debe a los proyectos desarrollados para mejorar el funcionamiento de las Comisarias, como, el Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarias de la Mujer y la Familia, el cual enmarca una serie de actividades y estrategias.

Además, facilitar el acceso de las mujeres y menores en situación de violencia intrafamiliar a la atención en las Comisarias de la Mujer y la Familia y servicios legales, cuyo indicador global se refiere a la efectiva y justa aplicación de la ley en las contravenciones y delitos relativos a la violencia intrafamiliar¹.

1. Documento de avance para indicadores de evaluación. Fortalecimiento de las Comisarias de la Mujer y la Familia Usaid-CEPAM. Enero 1997.

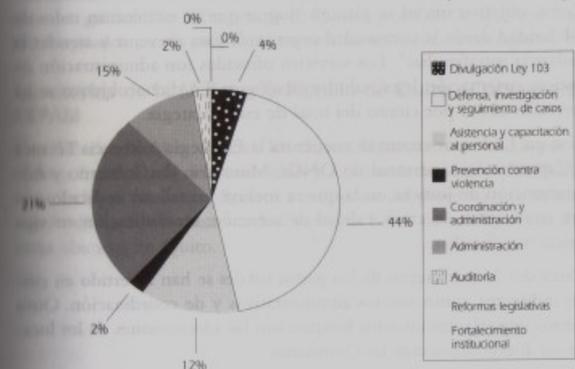
118

CUADRO N°3
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ASIGNACIONES POR ESTRATEGIAS / PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA (AÑOS 97-98-99)

Estrategias - Actividades	%
Divulgación Ley 103	4.19
Defensa, investigación y seguimiento de casos	43.10
Asistencia y capacitación al personal	12.45
Prevención contra V. I.	2.19
Coordinación	20.60
Administración	15.12
Auditoría	1.94
Reformas legislativas	0.40
Fortalecimiento institucional	0.01

Fuente: CEPAM

GRÁFICO N°3
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE ASIGNACIONES SEGÚN ESTRATEGIAS PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA (AÑOS 97/98/99)



Fuente: CEPAM

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

119

Cada actividad se encuentra bajo un objetivo específico y estrategias diferentes.

La Estrategia, Defensa e Investigación de casos de violencia intrafamiliar en la que se invierte más del 43 % del total de costos del proyecto se ha desglosado de la siguiente manera:

- Apoyo técnico a las 5 comisarías, (honorarios de profesionales que dan atención a las usuarias).
- Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos económicos
- Conformación de grupos de autoayuda.
- Investigaciones, publicación y difusión de las Comisarías de la Mujer y la Familia.
- Publicación de boletines estadísticos.

La Estrategia Defensa, Investigación y Seguimiento de Casos, surgió como una necesidad de profundizar en esta temática, a partir de los servicios, la investigación, evaluación de impacto y de las Comisarías Itinerantes.

Como objetivo inicial se planteó "lograr que se establezcan redes de solidaridad desde la comunidad organizada para prevenir y atender la violencia intrafamiliar". Los servicios ofrecidos son administración de justicia, orientación legal, salud y psicológica. En dicho objetivo se ha invertido el 8.2 por ciento del total de esta estrategia.

Con un 12.45 por ciento se encuentra la Estrategia Asistencia Técnica y Capacitación a personal de ONGs, Ministerio de Gobierno y Administración de Justicia, en la que se incluye los talleres realizados sobre contención de crisis, calidad de atención, sensibilización en violencia intrafamiliar.

Cerca del 36 por ciento de los gastos totales se han invertido en costos indirectos como son los administrativos y de coordinación. Otros rubros importantes en estos bloques son las adecuaciones de los locales en donde funcionan las Comisarías.

El 4.19 por ciento se ha utilizado en la divulgación de la ley 103 a tra-

vés de talleres de capacitación y sensibilización a profesores, padres de familia, jueces contravencionales, y agentes fiscales; conversatorios legales y seminario internacional.

Una estrategia importante es haber trabajado en la prevención de la violencia intrafamiliar, a pesar de ser un rubro pequeño (2.19 por ciento).

Es importante mencionar los materiales de difusión o folletos de información de los servicios que brinda las Comisarías de la Mujer y la Familia, los cuales sirven para orientar de mejor manera a las/os usuarias/os.

Los costos totales invertidos a través del Proyecto Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia son el resultado del convenio Estado - Sociedad Civil (ONGs) lo que ha permitido trabajar en diferentes estrategias mejorando las Comisarías tanto a nivel del personal que brinda la atención, así como a las/os usuarias/os.

El cuadro No. 3 representa un resumen de los costos totales del proyecto, el gráfico No.3 Tendencia de Costos por ONGs, que son costos designados a cada provincia a través de las ONGs contrapartes.

Comisarías de la Mujer y la Familia de Quito - Contraparte CEPAM

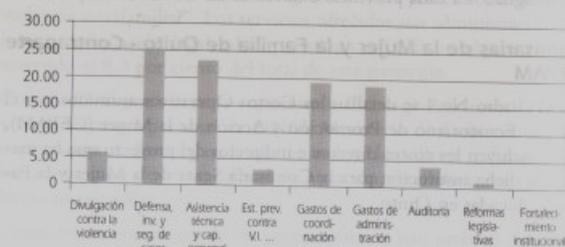
En el cuadro No.4 se detallan los Costos Operativos asumidos por el Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM), éstos incluyen los costos directos e indirectos del proyecto que ha manejado dicha institución para la Comisaría Sexta de la Mujer y la Familia ubicadas en Quito.

CUADRO N°4
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR ESTRATEGIAS. PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA. QUITO - CEPAM (AÑOS 97/98/99)

Estrategias - Actividades	%
Divulgación contra la violencia (Ley 103)	5.88
Defensa, investigación y seguimiento de los casos	25.01
Asistencia técnica y capacitación personal ONGs, Gobierno Y ADJ	23.20
Est. prev. Contra VI. y est. com. ONGs	2.72
Gastos de coordinación y administración	19.60
Gastos de administración	18.90
Auditoría	3.80
Reformas legislativas	0.80
Fortalecimiento institucional	0.01

Fuente: CEPAM

GRÁFICO N°4
GASTOS OPERATIVOS CONDENSADOS POR ESTRATEGIAS / PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA QUITO - CEPAM (Años 97/98/99)



Fuente: CEPAM

Como Organismo no Gubernamental de Coordinación y Supervisión General con las fundaciones anteriormente mencionadas, el CEPAM tiene un egreso importante en el rubro de Coordinación con el 14 por ciento del total desembolsado a lo largo de la ejecución del proyecto.

Sin dejar a un lado los aportes por actividad, el CEPAM también ha realizado egresos importantes para apoyar de manera técnica a las Comisarías en un 12 por ciento. Cifra importante erogada y sustentada principalmente por honorarios a profesionales para atención en crisis y seguimiento de los casos.

Los gastos de la Oficina Central también han representado un egreso importante constituyéndose en alrededor del 5 por ciento del total de gastos durante la permanencia del proyecto.

Como egreso significativo en la conformación del activo del proyecto se ha procedido al desembolso en la compra de Equipo de Computo para la dinámica, confiabilidad y oportunidad en el procesamiento de informes contables y datos en general. Este rubro ha representado el 4 por ciento del total de los egresos.

El 4.74 por ciento se invirtió en la defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos económicos, que por ellas mismas no podían asumir los costos que significaba acceder a estos servicios. Por lo tanto el CEPAM asumió el pago a las profesionales que cumplieron con este trabajo.

Un porcentaje importante, el 3.22, por ciento fue destinado a las Comisarías Itinerantes. El CEPAM propone que los servicios de la Comisaría 6ta de la Mujer y la Familia se trasladen a brindar atención a mujeres que viven situaciones de violencia intrafamiliar, en los barrios urbano-marginales de la ciudad de Quito, conjuntamente con el equipo técnico. Esta iniciativa ha sido paulatinamente asumida por las otras ONGs contrapartes, principalmente en el último año del proyecto.

En el cuadro No. 4.1 y No. 4.1.1 (anexos). Se detallan costos operativos anteriormente analizados y en forma condensada.

Cabe mencionar que las Comisarías de la Mujer y la Familia, cuya con-

traparte es el CEPAM, tienen un beneficio adicional como es la red de apoyo, la Casa Refugio, que brinda el servicio de albergue a víctimas de violencia intrafamiliar, ésta cuenta con personal especializado y su infraestructura fue diseñada para estas situaciones.

El cuadro No.5 desglosa los costos invertidos en esta casa, creada y financiada por rubros de proyectos del CEPAM, que aporta mediante éstos, a la calidad de atención y seguimiento de estas Comisarias.

CUADRO N°5
CASA REFUGIO. PRESUPUESTO GLOBAL (AÑO 2.000)

Rubros	Sucres	Dólares
Personal		
Directora	84,000,000	3,360
Subtotal	84,000,000	3,360
Servicio de albergue		
Facilitadora-Psicólogas	192,000,000	7,680
Servicios Básicos	60,000,000	2,400
Alimentación	120,000,000	4,800
Suministros	48,000,000	1,920
Mantenimiento/Equipamiento		
Casa y Equipos	48,000,000	1,920
Guardiana	36,000,000	1,440
Subtotal	504,000,000	20,160
Funcionamiento interno		
Material de Oficina	36,000,000	1,440
Movilización	36,000,000	1,440
Contabilidad/Secretariado	108,000,000	4,320
Servicio Mensajería	24,000,000	960
8 % ICC/Imprevistos	48,000,000	1,920
Subtotal	252,000,000	10,080
Total	840,000,000	33,600

bolso importante las actividades realizadas por la Defensa de los Delitos Penales a Mujeres de Escasos Recursos Económicos.

Esta actividad se ubica en segundo lugar como rubro de egreso de esta estrategia, porque se invierte el 15 por ciento. Se detalla en los anexos cuadros No. 6.1 y 6.1.1.

En un tercer lugar se encuentra la estrategia por Gastos de Coordinación General de la Fundación, en la que los gastos de administración representan el 6% del total El 3.52 por ciento corresponde a los gastos realizados en la conformación de grupos de autoayuda. Un porcentaje menor pero necesario se destina a capacitación a través de talleres de sensibilización para jueces de lo penal con un porcentaje del 1.08 por ciento.

La Fundación María Guare también aporta con otros rubros económicos a través de las redes institucionales de apoyo.

Comisarias de la mujer y la familia de Cuenca - contraparte Corporación Mujer a Mujer

En la ciudad de Cuenca la ONG contraparte de las Comisarias de la Mujer y la Familia es la Corporación Mujer a Mujer; las actividades y estrategias son similares a las anteriores ya que provienen del financiamiento del proyecto Fortalecimiento de las Comisarias. La información se detalla en los cuadros No. 7.1 y 7.1.1(anexos).

CUADRO N°7
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS COSTOS OPERATIVOS SEGÚN LAS ESTRATEGIAS DEL PROYECTO FORTALECIMIENTO COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA CORPORACIÓN MUJER A MUJER - CUENCA AÑOS 97/98/99

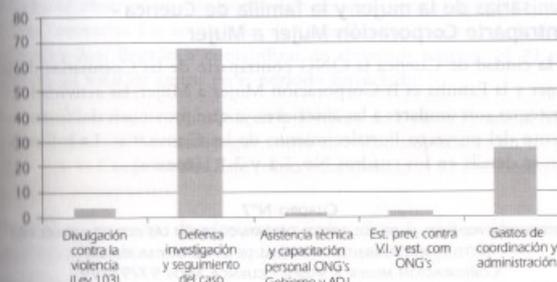
Estrategias - actividades	%
Divulgación contra la violencia (Ley 103)	2,51
Defensa, investigación y seguimiento de casos	63,78
Asist. técnica y cap. personal ONGs, gobierno y adj	1,56
Est. prev. contra VI. y EST. COM ONGs	0,82
Gastos de coordinación y administración	31,33

CUADRO N°6
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS COSTOS OPERATIVOS POR ESTRATEGIAS PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA FUNDACIÓN MARÍA GUARE - GUAYAQUIL AÑOS 97/98/99

Estrategias - Actividades	%
Divulgación contra la violencia (Ley 103)	2,97
Defensa, investigación y seguimiento del caso	67,08
Asistencia técnica y capacitación personal ONGs, Gobierno y ADJ.	0,97
Est. prev. contra VI. y est. com. ONGs	1,76
Gastos de coordinación y administración	27,22

Fuente: CEPAM

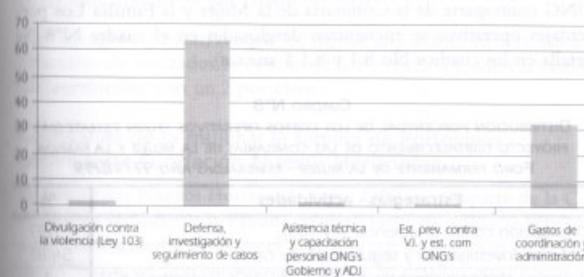
GRÁFICO N°5
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS COSTOS OPERATIVOS POR ESTRATEGIAS PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LA MUJER Y LA FAMILIA FUNDACIÓN MARÍA GUARE - GUAYAQUIL (AÑOS 97/98/99)



Fuente: CEPAM

El primer rubro de egreso en esta provincia es el destinado a la estrategia Defensa, Investigación y Seguimiento de casos demandados en los tres años del Proyecto; de este porcentaje se utiliza el 44 por ciento en apoyo técnico a las Comisarias y también constituye un desem-

GRÁFICO N°6
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS COSTOS OPERATIVOS ESTRATEGIAS PROYECTO FORTALECIMIENTO COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA CORPORACIÓN MUJER A MUJER - CUENCA, AÑOS 97/98/99



Fuente: CEPAM

Se puede observar un alto porcentaje de egresos en el Apoyo Técnico a las Comisarias. Las actividades de Coordinación General de la Corporación han llegado a contabilizar en términos relativos el 23 por ciento del total de gastos en el periodo financiado.

La línea de trabajo con énfasis en la Defensa de Delitos Penales a Mujeres de Escasos Recursos sigue como actividad importante en las acciones de la Corporación. Este rubro ha absorbido el 15 por ciento del total del presupuesto.

Por último, los gastos de administración han llegado al 8 por ciento del monto total cubierto a la Corporación Mujer A Mujer.

Otro rubro con menor costo, pero de mucha importancia, es el de la conformación de grupos de autoayuda, en el que se ha invertido casi el 5 por ciento del presupuesto.

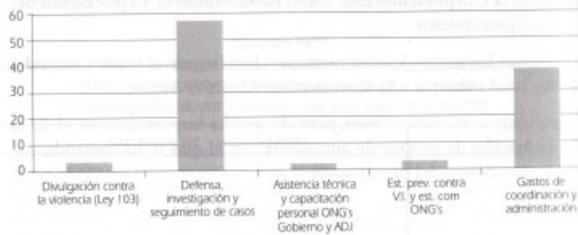
Comisarías de la mujer y y la familia de Esmeraldas - contraparte Foro Permanente de la Mujer

En la ciudad de Esmeraldas el Foro Permanente de la Mujer es la ONG contraparte de la Comisaría de la Mujer y la Familia. Los porcentajes operativos se encuentran desglosados en el cuadro N°8 (Se detalla en los cuadros No 8.1 y 8.1.1 anexos).

CUADRO N°8
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS COSTOS OPERATIVOS SEGÚN ESTRATEGIAS
PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA
FORO PERMANENTE DE LA MUJER - ESMERALDAS AÑO 97/98/99

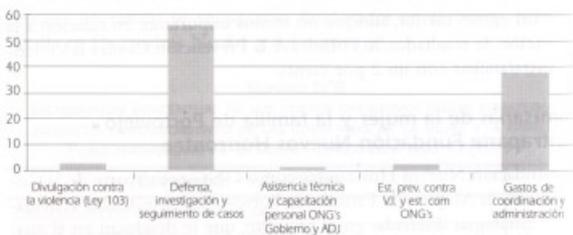
Estrategias - actividades	%
Divulgación contra la violencia (ley 103)	1.99
Defensa, investigación y seguimiento de casos	56.83
Asistencia técnica y capacitación personal ONGs, Gobierno Y ADJ	1.2
Est. prev. contra VI. y est. com ONGs	1.91
Gastos de coordinación y administración	38.07

GRÁFICO N°7
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS COSTOS OPERATIVOS POR ESTRATEGIAS DEL
PROYECTO FORTALECIMIENTO
FORO PERMANENTE DE LA MUJER - ESMERALDAS AÑOS 1997/98/99



FUENTE: CEPAM

GRÁFICO N°8
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS COSTOS OPERATIVOS POR ESTRATEGIAS
PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA
FUNDACIÓN NUEVOS HORIZONTES - PORTOVIEJO AÑOS 97/98/99



Fuente: CEPAM

En el porcentaje más alto invertido en la estrategia de defensa e investigación y seguimiento de casos, se encuentra como actividad importante el apoyo técnico a las Comisarías, la defensa de los delitos penales en mujeres de escasos recursos y la conformación de grupos de autoayuda.

En un segundo lugar se encuentra la Coordinación General y Administración de la Fundación.

Un rubro pequeño se lo ha invertido en la investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones. Los costos operativos se detallan en los cuadros No. 9.1 y 9.1.1 (anexos).

Los aportes económicos hasta el momento analizados son de una parte del convenio, la otra parte es la del Estado a través del Ministerio de Gobierno, el cual aporta sobre todo con honorarios del personal de las comisarías, como se detalla en el cuadro No. 15 proporcionado por el Ministerio de Gobierno.

Cabe mencionar que en este cuadro se observa la diferencia del número de Comisarías Nacionales y de la Mujer y la Familia.

Se observa que la tendencia en los porcentajes más altos de costos es igual que en las otras Comisarías, ya que se encuentran enmarcadas dentro del mismo proyecto. El rubro más alto se concentra en el apoyo técnico, con un 39 por ciento del total.

Con un egreso menor, aunque no menos importante en relación a la obtención de resultados, lo constituye la Prevención Contra la Violencia Intrafamiliar con un 2 por ciento.

Comisarías de la mujer y la familia de Portoviejo - contraparte Fundación Nuevos Horizontes

La Fundación Nuevos Horizontes como ONG contraparte de la Comisaría de la Mujer y la Familia de Portoviejo, ha realizado actividades y estrategias diseñadas en el proyecto, que se desglosan en el cuadro N°9 con sus porcentajes respectivos (Se detallan estos costos en los cuadros No- 9.1 y 9.1.1.)

CUADRO N° 9
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS COSTOS OPERATIVOS POR ESTRATEGIAS
PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA
FUNDACIÓN NUEVOS HORIZONTES - PORTOVIEJO AÑOS 97/98/99

Estrategias - actividades	%
Divulgación contra la violencia (ley 103)	1.99
Defensa, investigación y seguimiento de casos	56.83
Asistencia técnica y capacitación personal ONGs, Gobierno Y ADJ	1.2
Est. prev. contra VI. y est. com ONGs	1.91
Gastos de coordinación y administración	38.07

Fuente: CEPAM

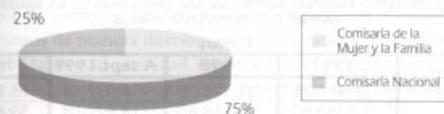
Las Comisarías de la Mujer y la Familia han ofrecido sus servicios de una mejor manera por el aporte tripartito. Todo el aporte económico ha logrado mejor funcionalidad y mejor calidad de servicio para las usuarias, alcanzando importantes niveles de satisfacción de las mismas.

CUADRO N°10
SERVICIOS DE COMISARIAS NACIONALES Y DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Dependencias	No. Servicios	Legal	Psicológico	Social
Comisaría de la mujer y la familia	3	X	X	X
Comisaría Nacional	1	X		

Fuente: Ministerio de Gobierno

GRÁFICO N°9
PORCENTAJE DE COBERTURA DE COMISARIAS A NIVEL NACIONAL



Fuente: Ministerio de Gobierno

En el cuadro N°10 y gráfico N°9 se observan en forma global los servicios que brindan las comisarías de la Mujer y la Familia y la Comisaría Nacionales, las primeras brindan tres servicios: legal, psicológico y social.

A través de los servicios que prestan las Comisarías de la Mujer y la Familia se han obtenido un número de 96.492 denuncias durante los años 97, 98 hasta septiembre del 99 según cuadro No- 11. El lugar donde se produce el mayor número de denuncias es en Guayaquil, seguida por Quito, Cuenca, Esmeraldas y Portoviejo. Estas cifras están detalladas por años en el mismo cuadro.

CUADRO N°11
DENUNCIAS RECEPTADAS

Ciudad	1997	1998	Sep-99	Total
Quito	10.180	10.782	11.258	32.220
Guayaquil	15.602	15.521	19.332	50.455
Cuenca	1.578	2.010	2.639	6.227
Portoviejo	1.344	1.063	1.221	3.628
Esmeraldas	1.067	1.175	1.720	3.962
Total	29.771	30.551	36.170	96.492

Fuente: CEPAM

Estos datos, unidos a los costos realizados en estos años en el Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, se observan en los cuadros No. 12 y 13 con sus gráficos respectivos. De manera general, se constata que a mayor inversión o mayor costo operativo, aumenta el número de denuncias.

CUADRO N°12
COSTOS PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA POR PROVINCIAS Y AÑOS

Provincias	Costos			
	1997	1998	A sept. 1999	Total
Guayaquil	34,426.25	34,426.25	18,037.41	86,889.91
Cuenca	22,368.60	22,368.60	14,927.08	59,664.28
Portoviejo	18,651.73	18,651.73	11,463.66	48,767.12
Esmeraldas	22,034.10	22,034.10	14,1103.03	58,171.23
Quito	89,920.77	89,920.77	81,954.50	261,796.04
Total	187,401.45	187,401.45	140,485.68	515,288.58

Fuente: CEPAM

CUADRO N°13
PORCENTAJES DE COSTOS DEL PROYECTO

Provincias	Costos %	Denuncias%
Guayaquil	16.86	52.29
Cuenca	11.58	6.46
Portoviejo	9.46	3.76
Esmeraldas	11.29	4.11
Quito	50.81	33.40
Total	100	100

Fuente: CEPAM

Con respecto al aumento del número de denuncias receptadas en las cinco provincias en estos tres años, si las cruzamos con los costos operativos por estrategias realizados en el mismo período en el Proyecto de Fortalecimiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia (cuadros N° 12 y 13), se puede deducir que la inversión realizada ha generado un impacto positivo, en lo que se refiere al ejercicio de los derechos de la población en contra de la violencia intrafamiliar.

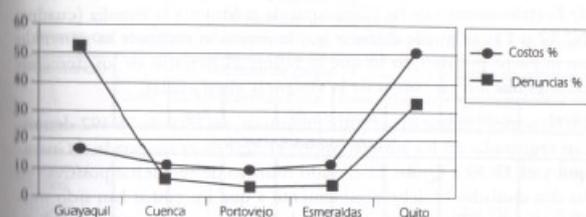
En términos comparativos entre provincias, del total de 96.492 denuncias registradas en los años 97,98,99, el 52,29% corresponde a Guayaquil y el 33,39 a Quito. El elevado número de respuestas positivas en las dos ciudades se debe posiblemente a que los costos han sido mucho más altos. También la receptividad y el acompañamiento médico, psicológico y legal han sido claves para generar confianza y estimular la voluntad de las/los usuarias para la demanda del servicio de las Comisarías.

Con los datos obtenidos de manera general, se han logrado identificar costos globales invertidos en el funcionamiento de las Comisarías de la Mujer y la Familia, los cuales han sido un aporte de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales en las 5 provincias; esto representa un esfuerzo conjunto que ha permitido alcanzar los objetivos propuestos.

Es muy importante y beneficioso para las/os usuarias/os este tipo de convenio entre Estado y Sociedad Civil, porque de esta manera se incrementan los recursos económicos, lo cual permite la prestación de más servicios, la integración de otras actividades y la mejora en la calidad de atención.

GRÁFICO N°10

PORCENTAJE DE COSTOS Y PORCENTAJES DE DENUNCIAS RECEPTADAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA



Fuente: CEPAM

Conclusiones

El análisis de costos es un proceso mediante el cual determinamos e identificamos de manera distributiva y específica los desembolsos efectuados por tal o cual actividad. Por tanto, la claridad en los insumos o elementos de juicio cuantitativos es importante en el análisis de tal naturaleza.

El análisis realizado contempla principalmente los costos operativos y gastos realizados en función de las estrategias y actividades de las Comisarías de la Mujer y la Familia en las distintas ciudades del país. Se ha procedido al análisis comparativo por rubro de gastos en términos absolutos y relativos.

De las estrategias desarrolladas en el proyecto de las Comisarías de la Mujer y la Familia, el énfasis está en la Defensa, Investigación y Seguimiento de casos; el rubro más alto dentro de esta estrategia es el Apoyo Técnico a las Comisarías.

Le siguen la Estrategia de Asistencia y Capacitación para personal de ONGs, Gobierno y ADJ y la Estrategia de Gastos de Coordinación y Administración.

Anexos

CUADRO 1.1
MINISTERIO DE GOBIERNO
APORTE DEL MINISTERIO DE GOBIERNO A LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Dependencias	Número de cargos						Gastos de personal Mensual	
	Quito	Guayaquil	Cuenca	Portoviejo	Esmeraldas	Suman	Individual	Total
COMISARÍA DE LA MUJER								
Comisario 2 Nacional	2	3	1	1	1	8	1.864.433	14.915.464
Abogado 1		2				2	1.864.433	3.728.866
Trabajador 1 social	1					1	1.864.433	1.864.433
Secretario 2 judicial	2	3	1	1	1	8	1.658.873	13.270.984
Asistente de abogacía	2	1		1		4	1.658.873	6.635.492
Técnico en archivo		1				1	1.563.036	1.563.036
Oficinista 2	3	7	1	1	1	13	1.512.803	19.666.439
Conserje	1					1	1.336.989	1.336.989
Total							13.323.873	62.981.703
COMISARÍA NACIONAL								
Comisario 2 Nacional	5	6	2	1	2	16	1.864.433	29.830.928
Abogado 1		8				8	1.864.433	14.915.464
Secretario 2 judicial	4	6	2	1	2	15	1.658.873	24.883.095
Asistente de abogacía	6	3		1		10	1.658.873	16.588.730
Técnico en archivo	1	5				6	1.563.036	9.378.216
Oficinista 2	10	13	2		2	27	1.512.803	40.845.681
Asistente de mantenimiento	1					1	1.362.105	1.362.105
Conserje					1	1	1.336.989	1.336.989
Total							12.821.545	139.141.208

Elaborado por: José Pérez M. Análisis de presupuesto

CUADRO 2.1 (CONTINUACIÓN)
FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Costos operativos condensados en dólares	Fundación María Guare	Corporación Mujer a Mujer	Fundación Nuevos Horizontes	Foro Permanente de la Mujer	CEPAM	Total	%
1. Estrategia, divulgación contra la violencia (Ley 103)	2,581.27	1,495.08	982.33	1,157.12	15,399.39	21,615.19	4.19
1.1 Talleres para instituciones de apoyo	355.06	276.8	228.1	236.12	197.70		
1.2 Talleres de sensibilización para jueces de lo penal	937.28	529.9	191.5	521.17	1,165.31		
1.3 Reuniones de coordinación para Red Interdisciplinaria	594.97	457.7	290.2	152.73	421.18		
1.4 Reuniones de capacitación para Red Interdisciplinaria	111.25	30.5					
1.5 Talleres de capacitación a profesores / padres de familia	582.71	200.2	272.6	247.10	459.49		
1.6 Conversatorios legales							
1.7 Seminario internacional sobre aplicación de la Ley 103					13,155.71		
2. Estrategia, defensa, investigación y seguimiento de casos	58,288.40	38,055.16	27,216.70	33,057.66	65,473.13	222,091.05	43.10
2.1 Apoyo técnico a comisarías	38,433.22	25,427.2	19,445.9	22,494.57	30,639.33		
2.2 Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos	12,986.01	8,974.1	5,683.3	7,516.38	12,417.75		
2.3 Conformación de grupos de autoayuda	3,059.24	2,704.3	536.1	1,834.39	3,295.48		
2.4 Boletines estadísticos publicados	599.30		258.3		278.13		
2.5 Publicación y difusión de las invest.					3,050.95		
2.6 Comisarías itinerantes	143.18		289.3	242.14	1,923.78		
2.8 Investigación					8,440.75		

CUADRO 2.1 (CONTINUACIÓN)

Costos operativos condensados en dólares	Fundación María Guare	Corporación Mujer a Mujer	Fundación Nuevos Horizontes	Foro Permanente de la Mujer	CEPAM	Total	%
5. Estrategias, gastos de coordinación	23,647.93	18,694.78	18,679.14	22,146.61	51,350.88	134,529.34	26.11
5.1 Gastos Coordinadora General	10,384.94	11,143.4	10,931.6	10,759.14	36,833.13		
5.2 Asistente Administrativa y contable	2,866.43	2,736.3	2,744.1	3,244.12	11,905.45		
5.3 Viajes de seguimiento contable y técnico					2,612.30		
6. Estrategia, gastos administrativos					49,535.23	49,535.23	9.61
6.1 Apoyo gastos oficina central					13,309.99		
6.2 Compra de muebles					1,072.73		
6.3 Compra de equipos de computación					11,417.00		
6.4 Materias de oficina					720.39		
6.5 Plegables y papel memorizado					522.68		
6.6 Sistema contable (software)					6,509.99		
6.7 Migra de locales de 6 nuevas comisarías	5,062.12				7,837.15		
6.8 Gastos de administración	5,334.44	4,815.1	5,003.4	7,970.34	8,145.30		
6.9 Línea telefónica				173.01			
7. Auditoría					10,004.45	10,004.45	1.94
7.1 Auditoría					10,004.45		
8. Reformas legislativas					2,086.44	2,086.44	0.40
8.1 Reformas legislativas					2,086.44		
9. Fortalecimiento institucional					34.72	34.72	0.01
9.1 Fortalecimiento institucional					34.72		
TOTAL	86,889.90	59,644.27	48,767.12	58,171.22	261,796.03	515,288.5	100.0

Fuente: CEPAM. Área de contabilidad y presupuesto.
Nota: Promedio de cambio de 1997 y 1998. \$/ 4,793, 1499 \$/ 12,092

CUADRO 2.1 (CONTINUACIÓN)

Costos operativos condensados en dólares	Fundación María Guare	Corporación Mujer a Mujer	Fundación Nuevos Horizontes	Foro Permanente de la Mujer	CEPAM	Total	%
2.9 Investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones	1,431.34	709.8	638.8	626.33	1,182.94		
2.10 Investigación "Impacto de Comisarías"	1,656.11	244.7	365.0	343.85	4,244.02		
3. Estrategia, asist. técnica y capacitación personal ONGs, gobierno y ADJ	846.39	929.38	874.92	696.94	60,781.80	64,129.43	12.45
3.1 Asistencia técnica		152.6			8,666.83		
3.2 Apoyo contable, manejo anticopios					10,511.24		
3.3 Taller de capacitación a nuevas comisarías					3,446.83		
3.4 Taller de capacitación sobre contención en crisis	484.10			118.23	70.60		
3.5 Planificación estratégica del CEPAM					9,284.26		
3.6 Consultoría sobre calidad de atención					22,237.75		
3.7 Fondo capacitación para personal com. y ONGs	362.29	776.8	874.9	578.71	5,067.89		
3.8 Taller "Sistema contable y manuales de procedimiento"					1,496.40		
4. Estrategias, est. prevención contra Vi y est. com. ONGs	1,525.91	489.87	1,014.03	1,112.89	7,129.99	11,272.69	2.19
4.1 Prevención de violencia intrafamiliar	1,365.86	489.9	1,014.0	1,112.89	2,441.22		
4.2 Reuniones de ONGs contrapartes para estrategia comunicacional	160.05				3,848.32		
4.3 Folletos de información de servicios					840.45		

CUADRO 3.1
FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Costos de operación CEPAM	Años 97/98							Años 99		
	Monto dólares	Monto sucos	% estrategia	% total	Monto dólares	Monto sucos	% estrategia	% total		
1. Estrategia, divulgación contra la violencia (Ley 103)	1,989.75	9,536,871.75	100.00		13,409.64	162,149,366.88	100.00			
1.1 Talleres para instituciones de Apoyo para Red Interdisciplinaria	197.70	947,576.1	9.9	0.11						
1.2 Talleres de sensibilización para jueces de lo penal	1,041.59	4,992,340.9	52.3	0.58	123.72	1,496,022.2	0.9	0.15		
1.3 Reuniones de coordinación para Red Interdisciplinaria	421.18	2,018,715.7	21.2	0.23						
1.4 Reuniones de capacitación para Red Interdisciplinaria										
1.5 Talleres de capacitación a profesores / padres de familia	329.28	1,578,239.0	16.5	0.18	130.21	1,574,499.3	1.0	0.16		
1.6 Conversatorios legales										
1.7 Seminario internacional sobre aplicación de la Ley 103					13,155.71	159,078,845.3	98.1	16.05		
2. Estrategia, defensa, investigación y seguimiento de casos	41,916.96	200,907,989.28	100.00		23,556.17	284,841,207.64	100.00			
2.1 Apoyo técnico a comisarías	23,654.64	113,376,689.5	56.4	13.15	6,986.69	84,458,871.5	29.7	8.52		
2.2 Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos	8,877.66	42,550,624.4	21.2	4.94	3,540.09	42,806,768.3	15.0	4.32		
2.3 Conformación de grupos de autoayuda	1,841.12	8,824,488.2	4.4	1.02	1,454.36	17,586,121.1	6.2	1.77		
2.4 Boletines estadísticos publicados	278.13	1,333,077.1	0.7	0.15						
2.5 Publicación y difusión de las invest.	1,838.45	8,811,690.9	4.4	1.02	1,212.50	14,661,550.0	5.1	1.48		
2.6 Comisarías itinerantes					1,923.78	23,262,347.8	8.2	2.35		
2.7 Investigación					8,440.75	102,065,549.0	35.8	10.30		

CUADRO 3.1 (CONTINUACIÓN)

Costos de operación CEPAM	Años 97/98				Años 99			
	Monto dólares	Monto sucres	% estrategia	% total	Monto dólares	Monto sucres	% estrategia	% total
2.8 Investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones	1.162,94	5.669.831,4	2,8	0,66				
2.9 Investigación "impacto de comisarías"	4.244,02	20.341.587,9	10,1	2,36				
3. Estrategia asist. técnica y capacitación personal ONGs, gobierno y ADJ	49.052,02	235.106.331,86	100,0		11.729,78	141.836.499,76		100,00
3.1 Asistencia técnica					8.666,83	104.799.308,4		73,9
3.2 Apoyo contable, manejo anticipos	10.511,24	50.380.373,3	21,4	5,84				
3.3 Taller de capacitación a nuevas comisarías	806,61	3.886.081,7	1,6	0,45	2.640,22	31.925.540,2		3,22
3.4 Taller de capacitación sobre contención en crisis	70,60	338.385,8	0,1	0,04				
3.5 Planificación estratégica del CEPAM	9.284,26	44.499.458,2	18,9	5,16				
3.6 Consultoría sobre calidad de atención	22.237,75	106.585.535,8	45,3	12,37				
3.7 Fondo capacitación para personal com. y ONGs	4.645,16	22.264.251,9	9,5	2,58	422,73	5.111.651,2		3,6
3.8 Taller "Sistema contable y manuales de procedimiento"	1.496,40	7.172.245,2	3,1	0,83				
4. Estrategias, est. prevención, contra VI y est. com. ONGs	4.074,78	19.530.420,54	100,00		3.055,21	36.943.599,32		100,00
4.1 Prevención de violencia intrafamiliar	1.907,91	9.144.612,6	46,8	1,06	533,31	6.448.784,5		17,5
4.2 Reuniones de ONGs contrapartes para estrategia comunicacional	2.166,87	10.385.807,9	53,2	1,20	1.681,45	20.332.093,4		55,0
4.3 Folletos de información de servicios					840,45	10.162.721,4		27,5

CUADRO 3.1 (CONTINUACIÓN)

Costos de operación CEPAM	Años 97/98				Años 99			
	Monto dólares	Monto sucres	% estrategia	% total	Monto dólares	Monto sucres	% estrategia	% total
5. Estrategias, gastos de coordinación y administración	36.633,90	185.172.282,70	100,00		12.716,98	153.773.722,16		100,00
5.1 Gastos coordinadora general	27.628,64	132.242.071,5	71,5	15,36	9.204,49	111.300.693,1		72,4
5.2 Asistente administrativa y contable	8.748,34	41.930.793,6	22,6	4,86	3.157,11	38.175.774,1		24,8
5.3 Viajes de seguimiento contable y técnico	2.256,92	10.817.417,6	5,8	1,25	355,38	4.297.255,0		2,8
6. Estrategia, gastos de administración	39.010,21	186.975.936,53	100,00		10.525,02	127.268.541,84		100,00
6.1 Apoyo gastos oficina central	7.324,71	35.107.335,0	18,8	4,07	5.985,28	72.374.005,8		56,9
6.2 Compra de muebles	1.072,73	5.141.594,9	2,7	0,60				
6.3 Compra de equipos de computación	11.417,00	54.721.681,0	29,3	6,35				
6.4 Materiales de oficina	720,39	3.452.829,3	1,8	0,40				
6.5 Plegables y papel membretado	522,28	2.505.205,2	1,3	0,29				
6.6 Mejora de locales de comaría	5.688,90	27.266.897,7	14,6	3,16	2.456,40	29.702.786,8		23,3
6.7 Sistema contable (software)	6.509,99	31.202.382,1	16,7	3,62				
6.8 Mejora de locales de 4 nuevas comisarías	5.753,81	27.578.011,3	14,7	3,20	2.083,34	25.191.747,3		19,8
7. Auditoría	5.163,91	24.750.620,63	100,00		4.840,54	58.531.809,7		100,00
7.1 Auditoría	5.163,91	24.750.620,6	100,00	2,87	4.840,54	58.531.809,7		5,91
8. Reformas legislativas					2.086,44	25.229.232,48		100,00
8.1 Reformas legislativas					2.086,44	25.229.232,5		2,55
9. Fortalecimiento institucional					34,72	419.834,24		100,00
9.1 Fortalecimiento institucional					34,72	419.834,2		0,04
Total	179.841,53	861.980.453,29		100,00	81.954,50	990.993.814,00		100,00

Fuente: CEPAM, área de contabilidad y secretariado.
Nota: Promedio de cambio de 1997 y 1998: S/ 4.793, 1999: S/ 12.092

CUADRO 3.1.1

FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Costos operativos CEPAM	Años 97/98/99			
	Monto Dólares	Monto Sucres	% Estrategia	% total
1. Estrategia. Divulgación contra la violencia (Ley 103)	15.399,39	73.809.276,27	100,00	
1.1 Talleres para instituciones de apoyo	197,70	947.576,1	1,3	0,08
1.2 Talleres de sensibilización para jueces de lo penal	1.165,31	5.585.330,8	7,6	0,45
1.3 Reuniones de coordinación para Red Interdisciplinaria	421,18	2.018.715,7	2,7	0,16
1.4 Reuniones de capacitación para Red Interdisciplinaria				
1.5 Talleres de capacitación profesores / padres de familia	4.59,49	2.202.335,6	3,0	0,18
1.6 Conversatorios legales				
1.7 Seminario internacional sobre aplicación Ley 103	13.155,71	63.055.318,0	85,4	5,03
2. Estrategia. Defensa, investigación y seguimiento de casos	65.473,13	313.812.712,09	100,00	
2.1 Apoyo técnico a comisarías	30.639,33	146.854.308,7	46,8	11,70
2.2 Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos	12.417,75	59.518.275,8	19,0	4,74
2.3 Conformación de grupos de autoayuda	3.295,48	15.795.235,6	5,0	1,26
2.4 Boletines estadísticos publicados	278,13	1.333.077,1	0,4	0,11
2.5 Publicación y difusión de las investigaciones	3.050,95	14.623.203,4	4,7	1,17
2.6 Comisarías itinerantes	1.923,78	9.220.677,5	2,9	0,73
2.8 Investigación	8.440,75	40.456.514,8	12,9	3,22
2.9 Investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones	1.182,94	5.669.831,4	1,8	0,45
2.10 Investigación "Impacto de Comisarías"	4.244,02	20.341.587,9	6,5	1,62
3. Estrategia. Asist. técnica y capacitación personal ONGs, gobierno y ADJ	60.781,80	291.327.167,40	100,00	
3.1 Asistencia técnica	8.666,83	41.540.116,2	14,3	3,31
3.2 Apoyo contable, manejo anticipos	10.511,24	50.380.373,3	17,3	4,02
3.3 Taller de capacitación a nuevas comisarías	3.446,83	16.520.656,2	5,7	1,32
3.4 Taller de capacitación sobre contención en crisis	70,60	338.385,8	0,1	0,03

CUADRO 3.1.1 (CONTINUACIÓN)

Costos operativos CEPAM	Años 97/98/99			
	Monto Dólares	Monto Sucres	% Estrategia	% total
3.5 Planificación estratégica del CEPAM	9.284,26	44.499.458,2	15,3	3,55
3.6 Consultoría sobre calidad de atención	22.237,75	106.585.535,8	36,6	8,49
3.7 Fondo capacitación para personal com. y ONGs	5.067,89	24.290.396,8	8,3	1,94
3.8 Taller "Sistema contable y manuales de procedimientos"	1.496,40	7.172.245,2	2,5	0,57
4. Estrategia. Prevención contra VI. y estrategias com. y ONGs	7.129,99	34.174.042,07	100,00	
4.1 Prevención de violencia intrafamiliar	2.441,22	11.700.767,5	34,2	0,93
4.2 Reuniones de ONGs contrapartes para estrategias de comunicación	3.848,32	18.444.997,8	54,0	1,47
4.3 Folletos de información de servicios	840,45	4.028.276,9	11,8	0,32
5. Estrategia. Gastos de coordinación y administración	51.350,88	246.124.764,84	100,00	
5.1 Gastos coordinadora general	36.833,13	176.541.192,1	71,7	14,07
5.2 Asistente administrativa y contable	11.905,45	57.062.821,9	23,2	4,55
5.3 Viajes de seguimiento contable y técnico	2.612,30	12.520.753,9	5,1	1,00
6. Estrategia. Gastos de administración	49.535,23	237.422.357,39	100,00	
6.1 Apoyo gastos oficina central	13.309,99	63.794.782,1	26,9	5,08
6.2 Compra de muebles	1.072,73	5.141.594,9	2,2	0,41
6.3 Compra de equipos de computación	11.417,00	54.721.681,0	23,0	4,36
6.4 Materiales de oficina	720,39	3.452.829,3	1,5	0,28
6.5 Plegables y papel membretado	522,68	2.505.205,2	1,1	0,20
6.6 Mejora de locales de comaría	8.145,30	39.040.422,9	16,4	3,11
6.7 Sistema contable (Software)	6.509,99	31.202.382,1	13,1	2,49
6.8 Mejora de locales de 4 nuevas comisarías	7.837,15	37.563.460,0	15,8	2,99
7. Auditoría	10.004,45	47.951.328,85	100,00	
7.1 Auditoría	10.004,45	47.951.328,9	100,00	3,82
8. Reformas legislativas	2.086,44	10.000.306,9	100,00	
8.1 Reformas legislativas	2.086,44	10.000.306,9	100,00	0,80
9. Fortalecimiento institucional	34,72	166.413,0	100,00	
9.1 Fortalecimiento institucional	34,72	166.413,0	100,00	0,01
total	261.796,03	1.254.788.371,79		100,00

Fuente: CEPAM, área de contabilidad y secretariado.
Nota: Promedio de cambio de 1997 y 1998: S/ 4.793, 1999: S/ 12.092

CUADRO 4
CASA DE REFUGIO ■ PRESUPUESTO GLOBAL
AÑO 2000

Rubros	Sucres	Dólares
Personal		
Directora	84.000.000	3.360
Subtotal	84.000.000	3.360
Servicio de albergue		
Facilitadora - Psicólogas	192.000.000	7.680
Servicios Básicos	60.000.000	2.400
Alimentación	120.000.000	4.800
Suministros	48.000.000	1.920
Mantenimiento/equipamiento		
Casa y equipos	48.000.000	1.920
Guardiana	36.000.000	1.440
Subtotal	504.000.000	20.160
Funcionamiento interno		
Material de oficina	36.000.000	1.440
Movilización	36.000.000	1.440
Contabilidad/secretariado	108.000.000	4.320
Servicio mensajería	24.000.000	960
8% ICC/Imprevistos	48.000.000	1.920
Subtotal	252.000.000	10.080
Total	840.000.000	33.600

Fuente: CEPAM, Área de contabilidad y secretariado

Nota: Promedio de cambio de 1997 y 1998: \$/ 4.793, 1999: \$/ 12.092

CUADRO 5.1 (CONTINUACIÓN)

Costos de operación Fundación María Guare	Años 97/98		Año 99		% total
	Monto dólares	Monto sucres	Monto dólares	Monto sucres	
3. Estrategia, asist. técnica y capacitación personal ONGs, gobierno y ADJ	812.87	3.896.085,91	33.52	405.323,84	100,00
3.1 Talleres de capacitación a nuevas comisarías					
3.2 Taller de capacitación sobre contención en crisis	484,10	2.320.291,3	0,70		
3.3 Taller de capacitación sobre base de datos	328,77	1.575.794,6	0,48	405.323,8	100,00
3.4 Fondo capacitación para personal com. y ONGs	1.075,66	5.155.638,38	450,25	5.444.423,00	100,00
4. Estrategia, est. prevención contra VI y est. com. ONGs					
4.1 Prevención de violencia intrafamiliar	915,61	4.388.518,7	1,33	5.444.423,0	100,00
4.2 Reuniones de ONGs contrapartes para estrategia comunicacional	160,05	767.119,7	0,23		2,50
5. Estrategias, gastos de coordinación y administración	19.933,56	95.541.553,08	3.714,37	44.914.162,04	100,00
5.1 Gastos coordinadora local	8.220,59	39.401.287,9	41,2	26.171.320,2	58,3
5.2 Gastos Apoyo Contable	2.093,74	10.035.295,8	10,5	9.343.167,5	20,8
5.3 Gastos de administración	4.557,11	21.842.228,2	22,9	9.399.474,4	20,9
5.4 Apoyo 2 nuevas comisarías	5.062,12	24.262.741,2	25,4		4,3
Total	68.852,49	330.009.984,57	100,00	118.037,41	100,00

Fuente: CEPAM, Área de contabilidad y secretariado. Nota: Promedio del tipo de cambio 1997 y 1998: 4.793, 1999: 12.092

CUADRO 5.1
FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Costos de operación Fundación María Guare	Años 97/98		Año 99		% total
	Monto dólares	Monto sucres	Monto dólares	Monto sucres	
1. Estrategia, Divulgación contra la violencia (Ley 103)	2.581,27	12.372.027,1	100,00	100,00	100,00
1.1 Talleres para instituciones de apoyo	355,06	1.701.802,6	13,8	0,52	
1.2 Talleres de sensibilización para jueces de lo penal	937,28	4.492.383,0	36,3	1,36	
1.3 Reuniones de coordinación para Red Interdisciplinaria	594,97	2.851.691,2	23,0	0,86	
1.4 Reuniones de capacitación para Red Interdisciplinaria	111,25	533.221,3	4,3	0,16	
1.5 Talleres de capacitación a profesores / padres de familia	582,71	2.792.929,0	22,6	0,85	
1.6 Conversatorios legales					
2. Estrategia, defensa, investigación y seguimiento de casos	44.449,13	213.044.680,09	100,00	100,00	100,00
2.1 Apoyo técnico a comisarías	28.742,00	137.760.406,0	64,7	41,74	53,73
2.2 Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos	9.744,58	46.705.771,9	21,9	14,15	17,86
2.3 Conformación de grupos de autoayuda	2.275,80	10.907.909,4	5,1	3,31	4,34
2.4 Boletines estadísticos publicados	599,30	2.872.444,9	1,3	0,87	5,7
2.5 Comisarías itinerantes					1,0
2.6 Investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones	1.431,34	6.860.412,6	3,2	2,08	0,79
2.7 Investigación "Impacto de comisarías"	1.656,11	7.937.735,2	3,7	2,41	

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

CUADRO 5.1.1

Costos operativos Fundación María Guare	Años 97/98/99			
	Monto Dólares	Monto Sucres	% Estrateg.	% total
1. Estrategia, Divulgación contra la violencia (Ley 103)	2.581,27	12.372.027,11	100,00	
1.1 Talleres para instituciones de apoyo	355,06	1.701.802,58	13,8	0,41
1.2 Talleres de sensibilización para jueces de lo penal	937,28	4.492.383,04	36,3	1,08
1.3 Reuniones de coordinación para Red Interdisciplinaria	594,97	2.851.691,21	23,0	0,68
1.4 Reuniones de capacitación para Red Interdisciplinaria	111,25	533.221,25	4,3	0,13
1.5 Talleres de capacitación a profesores / padres de familia	582,71	2.792.929,03	22,6	0,67
1.6 Conversatorios legales				
2. Estrategia, defensa, investigación y seguimiento de casos	58.288,40	380.389.132,93	100,00	
2.1 Apoyo técnico a comisarías	38.433,22	254.946.638,24	67,0	44,23
2.2 Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos	12.966,01	85.659.303,50	22,5	14,92
2.3 Conformación de grupos de autoayuda	3.059,24	20.381.265,88	5,4	3,52
2.4 Boletines estadísticos publicados	599,30	2.872.444,90	0,8	0,69
2.5 Comisarías itinerantes	143,18	1.731.332,56	0,5	0,16
2.6 Investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones	1.431,34	6.860.412,62	1,8	1,65
2.7 Investigación "Impacto de comisarías"	1.656,11	7.937.735,23	2,1	1,91
3. Estrategia, asist. técnica y capacitación personal ONGs, gobierno y ADJ	846,39	4.301.409,75	100,00	
3.1 Talleres de capacitación técnica en nuevas comisarías				
3.2 Taller de capacitación sobre contención en crisis	484,10	2.320.291,30	53,9	0,56
3.3 Taller de capacitación sobre base de datos				
3.4 Fondo capacitación para personal com. y ONGs	362,29	1.981.118,45	46,1	0,42

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

CUADRO 5.1.1 (CONTINUACIÓN)

Costos operativos Fundación María Guare	Años 97/98/99			
	Monto Dólares	Monto Suces	% Estrateg.	% total
4. Estrategias, est. prevención. contra VI y est. com. ONGs	1,525.91	10.600.061,38	100.00	
4.1 Prevención de violencia intrafamiliar	1.365.86	9.832.941,73	92.8	1.57
4.2 Reuniones de ONGs contrapartes para estrategia comunicacional	160.05	767.119,65	7.2	0.18
5. Estrategias, gastos de coordinación y administración	23,647.93	140.455.715,12	100.00	
5.1 Gastos coordinadora local	10.384.94	65.572.608,07	46.7	11.95
5.2 Asistente apoyo contable	2.866.43	19.378.663,30	13.8	3.30
5.3 Gastos de administración	5.334.44	31.241.702,59	22.2	6.14
5.4 Apoyo 2 nuevas comisarías	5.062.12	24.262.741,16	17.3	5.83
Total	86,889.90	548.118.346,29	100.00	

Fuente: CEPAM, Área de contabilidad y secretariado. Nota: Promedio de cambio de 1997 y 1998: S/ 4.793, 1999: S/ 12.092

CUADRO 6.1
FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Costos operativos Corporación Mujer a Mujer	Años 97/98/99				
	Monto dólares	Monto suces	% Estrat.	% suces	Monto dólares
1. Estrategia. Divulgación contra la violencia (Ley 103)	1,376.03	6.595.311,79	100.00		119.05
1.1 Talleres para instituciones de apoyo	276.77	1.326.558,6	20.1	0.62	
1.2 Talleres de sensibilización para jueces de lo penal	529.92	2.539.906,6	38.5	1.18	
1.3 Reuniones de coordinación para Red Interdisciplinaria	457.67	2.193.612,3	33.3	1.02	
1.4 Reuniones de capacitación para Red Interdisciplinaria					30.51
1.5 Talleres de capacitación a profesores / padres de familia	111.67	535.234,3	8.1	0.25	88.54
1.6 Conversatorios legales					
2. Estrategia, defensa, investigación y seguimiento de casos	27,964.70	134.034.807,10	100.00		10,090.46

148

CUADRO 6.1.1
FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Costos operativos Corporación Mujer a Mujer	Años 97/98/99			
	Monto Dólares	Monto Suces	% Estrateg.	% total
1. Estrategia. Divulgación contra la violencia (Ley 103)	1,495.08	8.034.864,39	100.00	
1.1 Talleres para instituciones de apoyo	276.77	1.326.558,61	16.5	0.16
1.2 Talleres de sensibilización para jueces de lo penal	529.92	2.539.906,56	31.6	0.89
1.3 Reuniones de coordinación para Red Interdisciplinaria	457.67	2.193.612,31	27.3	0.77
1.4 Reuniones de capacitación para Red Interdisciplinaria	30.51	368.926,92	4.6	0.05
1.5 Talleres de capacitación a profesores / padres de familia	200.21	1.605.899,99	20.0	0.34
1.6 Conversatorios legales				
2. Estrategia, defensa, investigación y seguimiento de casos	38,055.16	256.048.649,42	100.00	
2.1 Apoyo técnico a comisarías	25.422.23	173.305.311,58	67.7	42.61
2.2 Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos	8.974.10	59.779.832,14	23.3	15.04
2.3 Conformación de grupos de autoayuda	2.704.34	18.388.635,13	7.2	4.53
2.4 Boletines estadísticos publicados				
2.5 Comisarías itinerantes				
2.6 Investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones	709.77	3.401.927,61	1.3	1.19
2.7 Investigación "Impacto de comisarías"	244.72	1.172.942,96	0.5	0.41
3. Estrategia, asistencia técnica y capacitación personal ONGs, gobierno y ADJ	929.38	5.260.254,95	100.00	
3.1 Talleres de capacitación técnica en nuevas comisarías	152.56	731.220,08	13.9	0.26
3.2 Taller de capacitación sobre contención en crisis				
3.3 Taller de capacitación sobre base de datos				

150

CUADRO 6.1 (CONTINUACIÓN)

Costos operativos Corporación Mujer a Mujer	Años 97/98/99				
	Monto dólares	Monto suces	% Estrat.	% suces	Monto dólares
2.1 Apoyo técnico a comisarías	18.372.42	88.059.009,1	65.7	41.07	7.049.81
2.2 Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos	6.676.94	32.002.573,4	23.9	14.92	2.297.16
2.3 Conformación de grupos de autoayuda	1.960.85	9.398.354,1	7.0	4.38	743.49
2.4 Boletines estadísticos publicados					
2.5 Comisarías itinerantes					
2.6 Investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones	709.77	3.401.927,6	2.5	1.59	
2.7 Investigación "Impacto de comisarías"	244.72	1.172.943,0	0.9	0.55	
3. Estrategia, asistencia técnica y capacitación personal ONGs, gobierno y ADJ	818.99	3.925.419,07	100.00		110.39
3.1 Talleres de capacitación técnica en nuevas comisarías	152.56	731.220,1	18.6	0.34	
3.2 Taller de capacitación sobre contención en crisis					
3.3 Taller de capacitación sobre base de datos					
3.4 Fondo capacitación para personal com. y ONGs	666.43	3.194.199,0	81.4	1.49	110.39
4. Estrategias, est. prevención. contra VI y est. com. ONGs	437.79	2.098.327,47	100.00		52.08
4.1 Prevención de violencia intrafamiliar	437.79	2.098.327,5	100.00	0.98	52.08
5. Estrategias, gastos de coordinación y administración	14,139.68	67.771.486,24	100.00		4,555.10
5.1 Gastos coordinadora local	8.312.93	39.843.873,5	58.8	18.58	2.830.42
5.2 Gastos apoyo contable	2.007.49	9.621.899,6	14.2	4.49	728.84
5.3 Gastos de administración	3.819.26	18.305.713,2	27.0	8.54	995.84
Total	44,737.19	214.425.351,67	100.00		14,927.08

Fuente: CEPAM, Área de contabilidad y secretariado. Nota: Promedio de cambio de 1997 y 1998: S/ 4.793, 1999: S/ 12.092

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

149

CUADRO 6.1.1 (CONTINUACIÓN)

Costos operativos Corporación Mujer a Mujer	Años 97/98/99			
	Monto Dólares	Monto Suces	% Estrateg.	% total
3.4 Fondo capacitación para personal com. y ONGs	776.82	4.529.024,87	86.1	1.30
4. Estrategias, est. prevención. contra VI y est. com. ONGs	489.87	2.728.078,83	100.00	
4.1 Prevención de violencia intrafamiliar	489.87	2.728.078,83	100.00	0.82
5. Estrategias, gastos de coordinación y administración	18,694.78	122.851.755,44	100.00	
5.1 Gastos coordinadora local	11.143.35	74.069.312,13	60.3	18.68
5.2 Gastos apoyo contable	2.736.33	18.435.032,85	15.0	4.59
5.3 Gastos de administración	4.815.10	30.347.410,46	24.7	8.07
Total	59,664.27	394.923.603,03	100.00	

Fuente: CEPAM, Área de contabilidad y secretariado. Nota: Promedio de cambio de 1997 y 1998: S/ 4.793, 1999: S/ 12.092

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERENCIA DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

151

CUADRO 7.1
FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Costos de operación Foro Permanente de la Mujer	Años 97/98		Años 99		% total	% total	
	Monto dólares	Monto sucres	Monto dólares	Monto sucres			
1. Estrategia. Divulgación contra la violencia (Ley 103)	993.93	4.763.906,49	100,00	100,00	163.19	1.973.293,48	100,00
1.1 Talleres para instituciones de apoyo	236.12	1.131.723,2	23,8	0,54			
1.2 Talleres de sensibilización para jueces de lo penal	521.17	2.497.967,8	52,4	1,18			
1.3 Reuniones de coordinación para Red Interdisciplinaria	152.73	732.034,9	15,4	0,35			
1.4 Reuniones de capacitación para Red Interdisciplinaria	-	-	-	-			
1.5 Talleres de capacitación a profesores / padres de familia	83.91	402.180,6	8,4	0,19	163.19	1.973.293,5	100,00
1.6 Conversatorios legales	-	-	-	-			
2. Estrategia, defensa, investigación y seguimiento de casos	24.416,21	117.026.894,53	100,00	100,00	8.641,45	104.492.413,40	100,00
2.1 Apoyo técnico a comisarías	16.807,65	80.559.066,5	68,8	38,14	5.686,92	68.766.236,6	65,8
2.2 Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos	5.614,18	26.908.744,7	23,0	12,74	1.902,20	23.001.402,4	22,0
2.3 Conformación de grupos de autoayuda	1.024,20	4.908.990,6	4,2	2,32	810,19	9.796.817,5	9,4
2.4 Boletines estadísticos publicados	-	-	-	-	-	-	-
2.5 Comisarías itinerantes	-	-	-	-	242,14	2.927.956,9	2,8
2.6 Investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones	626,33	3.001.999,7	2,6	1,42			
2.7 Investigación "Impacto de Comisarías"	343,85	1.648.073,1	1,4	0,78			

CUADRO 7.1.1
FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARIAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Costos operativos Foro Permanente de la Mujer	Años 97/98/99			
	Monto Dólares	Monto Sucres	% Estrateg.	% total
1. Estrategia. Divulgación contra la violencia (Ley 103)	1.157.12	6.737.199,97	100,00	
1.1 Talleres para instituciones de apoyo	236.12	1.131.723,16	16,8	0,41
1.2 Talleres de sensibilización para jueces de lo penal	521.17	2.497.967,81	37,1	0,90
1.3 Reuniones de coordinación para Red Interdisciplinaria	152.73	732.034,89	10,9	0,26
1.4 Reuniones de capacitación para Red Interdisciplinaria	-	-	-	-
1.5 Talleres de capacitación a profesores / padres de familia	247.10	2.375.474,11	35,3	0,42
1.6 Conversatorios legales	-	-	-	-
2. Estrategia, defensa, investigación y seguimiento de casos	33.057,66	221.519.307,93	100,00	
2.1 Apoyo técnico a comisarías	22.494,57	149.325.303,09	67,4	38,67
2.2 Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos	7.516,38	49.910.167,14	22,5	12,92
2.3 Conformación de grupos de autoayuda	1.834,39	14.705.808,08	6,6	3,15
2.4 Boletines estadísticos publicados	-	-	-	-
2.5 Comisarías itinerantes	242,14	2.927.956,88	1,3	0,42
2.6 Investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones	626,33	3.001.999,69	1,4	1,08
2.7 Investigación "Impacto de Comisarías"	343,85	1.648.073,05	0,7	0,59
3. Estrategia, asistencia técnica y capacitación personal ONGs, gobierno y ADJ	696,94	6.011.356,49	100,00	
3.1 Talleres de capacitación técnica en nuevas comisarías	-	-	-	-
3.2 Taller de capacitación sobre contención en crisis	118,23	566.676,39	9,4	0,20
3.3 Taller de capacitación sobre base de datos	-	-	-	-

CUADRO 7.1 (CONTINUACIÓN)

Costos de operación Foro Permanente de la Mujer	Años 97/98		Años 99		% total	% total	
	Monto dólares	Monto sucres	Monto dólares	Monto sucres			
3. Estrategia, asist. técnica y capacitación personal ONGs, gobierno y ADJ	331,01	1.586.530,93	100,00	100,00	365,93	4.424.825,56	100,00
3.1 Talleres de capacitación a nuevas comisarías	-	-	-	-	-	-	-
3.2 Taller de capacitación sobre contención en crisis	118,23	566.676,4	35,7	0,27			
3.3 Taller de capacitación sobre base de datos	-	-	-	-			
3.4 Fondo capacitación para personal com. y ONGs	212,78	1.019.854,5	64,3	0,48	365,93	4.424.825,6	100,00
4. Estrategia, est. prevención contra VI y est. com. ONGs	656,66	3.147.371,38	100,00	100,00	456,23	5.516.733,2	100,00
4.1 Prevención de violencia intrafamiliar	656,66	3.147.371,4	100,00	1,49	456,23	5.516.733,2	100,00
5. Estrategias, gastos de coordinación y administración	17.670,38	60.456.745,15	100,00	100,00	4.476,23	46.741.021,40	100,00
5.1 Gastos coordinadora local	8.159,08	39.106.470,4	64,7	18,51	2.600,06	31.439.925,5	67,3
5.2 Gastos apoyo contable	2.490,45	11.936.726,9	19,7	5,65	753,67	9.113.377,6	19,5
5.3 Apoyo alquiler local ONG	1.964,02	9.413.547,9	15,6	4,46	511,72	6.187.718,2	13,2
5.4 Gastos de administración	4.883,82	23.408.149,3	38,7	11,08	610,78	7.385.551,8	81,0
5.5 Línea telefónica	173,01	829.236,9	1,4	0,39			
TOTAL	44.068,19	186.981.448,48	100,00	100,00	14.103,03	163.148.287,00	100,00

Fuente: CEPAM, área de contabilidad y secretariado. Nota: Promedio de cambio de 1997 y 1998: S/. 4.793, 1999: S/. 12.092

CUADRO 7.1.1 (CONTINUACIÓN)

Costos operativos Foro Permanente de la Mujer	Años 97/98/99			
	Monto Dólares	Monto Sucres	% Estrateg.	% total
3.4 Fondo capacitación para personal com. y ONGs	578,71	5.444.680,10	90,6	0,99
4. Estrategias, est. prevención, contra VI y est. com. ONGs	1.112,89	8.664.104,54	100,00	
4.1 Prevención de violencia intrafamiliar	1.112,89	8.664.104,54	100,00	1,91
5. Estrategias, gastos de coordinación y administración	22.146,61	107.197.766,55	100,00	
5.1 Gastos coordinadora local	10.759,14	70.546.395,96	65,8	18,50
5.2 Gastos apoyo contable	3.244,12	21.050.104,49	19,6	5,58
5.3 Apoyo alquiler ONG	2.475,74	15.601.266,10	14,6	4,26
5.4 Gastos administrativos	5.494,60	30.793.701,02	28,7	9,45
5.5 Línea telefónica	173,01	829.236,93	0,8	0,30
Total	58.171,22	350.129.735,48	100,00	

Fuente: CEPAM, área de contabilidad y secretariado. Nota: Promedio de cambio de 1997 y 1998: S/. 4.793, 1999: S/. 12.092

CUADRO 8.1
FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Costos de operación Fundación Nuevos Horizontes	Años 97/98				Años 99			
	Monto dólares	Monto sucres	% estrat.	% total	Monto dólares	Monto sucres	% estrat.	% total
1. Estrategia. Divulgación contra la violencia (Ley 103)	958.58	4.594.473,94	100.00		23.75	287.185,00		100.00
1.1 Talleres para instituciones de apoyo	228.05	1.093.043,7	23.8	0.61				
1.2 Talleres de sensibilización para jueces de lo penal	191.48	917.763,6	20.0	0.51				
1.3 Reuniones de coordinación para Red Interdisciplinaria	290.22	1.391.024,5	30.3	0.78				
1.4 Reuniones de capacitación para Red Interdisciplinaria								
1.5 Talleres de capacitación a profesores / padres de familia	248.83	1.192.642,2	26.0	0.67	23.75	287.185,0	100.00	0.21
1.6 Conversatorios legales								
2. Estrategia, defensa, investigación y seguimiento de casos	19.897,38	95.368.142,34	100.00		7.319,32	88.505.217,44	100.00	
2.1 Apoyo técnico a comisarías	14.278,78	68.438.192,5	71.8	38.28	5.167,15	62.481.177,8	70.6	45.07
2.2 Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos	4.263,40	20.434.476,2	21.4	11.43	1.419,87	17.169.048,0	19.4	12.39
2.3 Conformación de grupos de autoayuda	351,39	1.684.212,3	1.8	0.94	184,75	2.233.997,0	2.5	1.61
2.4 Boletines estadísticos publicados					258,25	3.122.759,0	3.5	2.25
2.5 Comisarías itinerantes					289,30	3.498.215,6	4.0	2.52
2.6 Investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones	638,79	3.061.720,5	3.2	1.71				
2.7 Investigación "Impacto de Comisarías"	365,02	1.749.540,9	1.8	0.98				

CUADRO 8.1 (CONTINUACIÓN)

Costos de operación Fundación Nuevos Horizontes	Años 97/98				Años 99			
	Monto dólares	Monto sucres	% estrat.	% total	Monto dólares	Monto sucres	% estrat.	% total
3. Estrategia, asistencia técnica y capacitación personal ONGs, gobierno y ADJ	592.15	2.838.174,95	100.00		282,77	3.419.254,84	100.00	
3.1 Talleres de capacitación técnica en nuevas comisarías								
3.2 Taller de capacitación sobre contención en crisis								
3.3 Taller de capacitación sobre base de datos								
3.4 Fondo capacitación para personal com. y ONGs	592,15	2.838.175,0	100,00	1,59	282,77	3.419.254,8	100,00	2,47
4. Estrategias, est. prevención, contra VI y est. com. ONGs	714,84	3.426.228,12	100,00		299,19	3.617.805,48	100,00	
4.1 Prevención de violencia intrafamiliar	714,84	3.426.228,1	100,00	1,92	299,19	3.617.805,5	100,00	2,61
5. Estrategia, gastos de coordinación y administración	15.140,51	72.568.464,43	100,00		3.538,63	42.789.113,96	100,00	
5.1 Gastos coordinadora local	8.206,84	39.335.394,1	54,2	22,00	2.244,78	32.948.039,8	77,0	23,77
5.2 Gastos apoyo contable	2.016,11	9.663.215,2	13,3	5,40	727,98	8.802.794,2	20,6	6,35
5.3 Gastos de administración	4.917,56	23.569.865,1	32,5	13,18	85,87	1.038.340,0	2,4	0,75
TOTAL	37.303,46	178.795.483,78	100,00		11.463,66	138.618.576,72	100,00	

Fuente: CEPAM, Área de contabilidad y secretariado.
Nota: Promedio de cambio de 1997 y 1998. \$/ 4.793, 1999. \$/ 12.092

CUADRO 8.1.1
FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE LA MUJER Y LA FAMILIA

Costos operativos Fundación Nuevos Horizontes	Años 97/98/99			
	Monto Dólares	Monto Sucres	% Estrateg.	% total
1. Estrategia. Divulgación contra la violencia (Ley 103)	982.33	4.881.658,94	100.00	
1.1 Talleres para Instituciones de Apoyo	228.05	1.093.043,65	22.4	0.47
1.2 Talleres de sensibilización para jueces de lo penal	191.48	917.763,64	18.8	0.39
1.3 Reuniones de coordinación para Red Interdisciplinaria	290.22	1.391.024,46	28.5	0.60
1.4 Reuniones de capacitación para Red Interdisciplinaria				
1.5 Talleres de capacitación a profesores / padres de familia	272.58	1.479.827,19	30.3	0.56
1.6 Conversatorios legales				
2. Estrategia, defensa, investigación y seguimiento de casos	27.216,70	183.873.359,78	100.00	
2.1 Apoyo técnico a comisarías	19.445,93	130.919.370,34	71.2	39.88
2.2 Defensa de delitos penales a mujeres de escasos recursos	5.683,27	37.603.544,24	20.5	11.65
2.3 Conformación de grupos de autoayuda	536,14	3.918.209,27	2.1	1.10
2.4 Boletines estadísticos publicados	258,25	3.122.759,00	1.7	0.53
2.5 Comisarías itinerantes	289,30	3.498.215,60	1.9	0.59
2.6 Investigación y seguimiento sobre delitos y contravenciones	638,79	3.061.720,47	1.7	1.31
2.7 Investigación "Impacto de Comisarías"	365,02	1.749.540,85	1.0	0.75
3. Estrategia, asistencia técnica y capacitación personal ONGs, gobierno y ADJ	874,92	6.257.429,79	100.00	
3.1 Talleres de capacitación a nuevas comisarías				
3.2 Taller de capacitación sobre contención en crisis				
3.3 Taller de capacitación sobre base de datos				

CUADRO 8.1.1 (CONTINUACIÓN)

Costos operativos Fundación Nuevos Horizontes	Años 97/98/99			
	Monto Dólares	Monto Sucres	% Estrateg.	% total
3.4 Fondo capacitación para personal com. y ONGs	874,92	6.257.429,79	100,00	1,79
4. Estrategias, est. prevención, contra VI y est. com. ONGs	1.014,03	7.044.033,60	100,00	
4.1 Prevención de violencia intrafamiliar	1.014,03	7.044.033,60	100,00	2,08
5. Estrategias, gastos de coordinación y administración	18.679,14	115.357.578,39	100,00	
5.1 Gastos coordinadora local	10.931,62	72.283.423,88	62,7	22,42
5.2 Gastos apoyo contable	2.744,09	18.465.949,39	16,0	5,63
5.3 Gastos de administración	5.003,43	24.608.205,12	21,3	10,26
TOTAL	48.767,12	317.414.060,50	100,00	

Fuente: CEPAM, Área de contabilidad y secretariado.
Nota: Promedio de cambio de 1997 y 1998. \$/ 4.793, 1999. \$/ 12.092

La iniciativa de la creación de comisarías especializadas en el tratamiento de la violencia familiar es parte de una tendencia que busca acercar la administración de justicia a los ciudadanos/as. Este acercamiento, cuyos primeros antecedentes podrían rastrearse alrededor de los años 70 con la creación de consultorios jurídicos populares, puede entenderse en el sentido de facilitar el acceso de los sujetos de derecho al sistema jurisdiccional, pero también como una intención de satisfacer las necesidades específicas de individuos y grupos y, quizá más importante aún, como una apertura hacia la participación directa de tales individuos y grupos en este espacio de administración de lo público.

