

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2023-2024

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

Análisis de la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia
contra las mujeres y sus mecanismos de coordinación en la provincia de Napo, Ecuador
(2018-2023)

Carvajal Velasco Mónica Eliza

Asesor: Rodrigues De Caires Carlos Miguel

Lector: Ruiz González Iván Bolívar

Quito, julio de 2024

Índice de contenidos

Resumen	6
Agradecimientos.....	8
Introducción	9
Capítulo 1. Puesta en Agenda de la Violencia contra las Mujeres en el Ecuador.....	12
1.1. Historia de los Derechos de las Mujeres en Ecuador	12
1.2. Problematización y Puesta en Agenda de la Violencia contra las Mujeres en Ecuador	14
1.3. Marco analítico del diseño de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y sus mecanismos de coordinación.....	16
Capítulo 2. Instrumentalización de la Política Pública para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	19
2.1. Clasificación de los Instrumentos de la Política Pública para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ecuador	19
2.2. Instrumentos NATO en la Provincia de Napo.....	22
Capítulo 3. Mecanismos de Coordinación para la Implementación de la Política Pública para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Napo	26
3.1. Mecanismos de Coordinación: Definición y Funcionamiento	26
3.2. Identificación de los Mecanismos de Coordinación de la Política Pública para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Napo	28
3.3. Funcionamiento de los Mecanismos de Coordinación de la Política Pública para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Napo	29
Conclusiones	32
Referencias	35

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 2.1. Instrumentos de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres 21

Tabla 2.2. Instrumentos de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Napo..... 25

Lista de abreviaturas y siglas

ACNUR	Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados
AFE	Alianza Femenina del Ecuador
CEDAW	Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAR	Centro de Estudio de Población y Desarrollo Social
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LOIPEVCM	Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres
ONU	Organización de las Naciones Unidas

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Mónica Eliza Carvajal Velasco, autora de la tesina titulada “Análisis de la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y sus mecanismos de coordinación en la provincia de Napo, Ecuador (2018-2023)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CCBY-NC-ND3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2024

A rectangular box containing a handwritten signature in blue ink. The signature reads "Mónica Carvajal" in a cursive script, with a stylized flourish underneath. A horizontal line is drawn below the signature.

Mónica Eliza Carvajal Velasco

Resumen

La violencia contra la mujer es un problema estructural que se ha desarrollado desde hace mucho tiempo en la sociedad. La violencia contra las mujeres en Ecuador tiene una profunda incidencia en el tejido social, económico y cultural del país. Este fenómeno no solo representa una grave violación de los derechos humanos, sino que también constituye un obstáculo significativo para el desarrollo sostenible, la equidad de género y la cohesión social.

La violencia contra las mujeres en Ecuador afecta a mujeres de todas las edades, clases sociales y orígenes étnicos, y se desarrolla en varios ámbitos de su vida. Las estadísticas indican tasas alarmantes de violencia física, sexual y psicológica, lo que evidencia la necesidad de un análisis profundo que permita comprender sus dimensiones, causas y efectos, así como la respuesta que frente al problema han dado las instituciones gubernamentales.

A pesar de los avances sobre todo legislativos en Ecuador, como la aprobación de leyes específicas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, persisten desafíos significativos en su aplicación efectiva y en la protección integral de las víctimas. El presente estudio contribuye a evaluar la eficacia de esta política pública, identificar cuáles son las fallas de implementación y proponer acciones orientadas a fortalecerla.

El análisis de la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y sus mecanismos de coordinación en la provincia de Napo contribuye a desentrañar las complejidades de este fenómeno multidimensional en territorio. Un aspecto importante dentro de la política pública es la coordinación, específicamente cómo canalizar las acciones de todos los sectores para que las intervenciones sean eficientes.

Para abordarla se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo han funcionado los mecanismos de coordinación para la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la provincia de Napo, período 2018-2023? Al respecto, se plantea como hipótesis que los mecanismos de coordinación para la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Napo funcionan de manera ineficiente. Esto se debe a la ausencia de la integralidad de las acciones en las dimensiones técnica y política en territorio.

La ineficiencia del funcionamiento de los mecanismos de coordinación se evidencia en los altos niveles de violencia contra las mujeres que persisten en la provincia. Cada institución que integra el Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Napo, implementa acciones aisladas frente a este problema. No existen metas compartidas ni

protocolos articulados que permitan una intervención sistémica y sistemática para la reparación integral de las víctimas.

Esta investigación tiene un carácter cualitativo y se basa en el método de estudio de caso. Se desarrolla mediante la revisión documental y entrevistas semiestructuradas con actores involucrados en la implementación de la política.

Agradecimientos

Quiero expresar mi profundo agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador, por la oportunidad de continuar mis estudios superiores al implementar este tipo de modalidades de estudio, ya que me ha permitido avanzar un paso más en mi formación académica, profesional y personal.

Un gran agradecimiento a mi madre Luisa por la vida y su ejemplo de lucha, valentía, fortaleza y constancia.

Introducción

La violencia contra las mujeres a nivel mundial constituye una de las violaciones de derechos humanos más persistentes, profundas y devastadoras, que afecta a mujeres y niñas en todas las sociedades sin distinción de edad, etnia, o estrato socioeconómico. Este fenómeno no solo constituye una afrenta a la dignidad y la integridad física y psicológica de las mujeres, sino que también representa un obstáculo crucial para el logro de la igualdad de género, el desarrollo sostenible y la paz. A continuación, se desarrolla un análisis académico sobre la violencia contra las mujeres como problema de política pública, destacando sus manifestaciones, causas, consecuencias y los desafíos para su erradicación (ONU 1994).

En Ecuador, la violencia contra las mujeres constituye una problemática consolidada a nivel social: ejercer actos de violencia contra las mujeres es natural en muchos espacios. Este fenómeno social ha demandado y demanda una respuesta contundente y estructurada por parte del Estado. La política pública orientada a prevenir y erradicar esta forma de violencia contra las mujeres se articula en torno a un conjunto de acciones, planes, programas y normativas que buscan no solo sancionar los actos de violencia, sino también prevenir su ocurrencia a través de la educación, la sensibilización y la promoción de una cultura de igualdad y respeto. Así mismo, buscar brindar una atención integral a las mujeres víctimas de violencia.

La política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en el Ecuador responde a la histórica lucha de las mujeres para conseguir una política pública constituida con base en instrumentos que consagren la igualdad entre hombres y mujeres, prohibiendo toda forma de discriminación. Se trata de un logro importante en un país en el que la prevalencia de la violencia contra las mujeres sigue siendo alta. Como lo evidenció la Encuesta Nacional Sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (2019), siete de cada diez mujeres han sido víctimas de algún tipo de violencia (INEC 2019).

Una efectiva coordinación interinstitucional es condición fundamental para la efectividad de esta política (Peters 2015). Diversos sectores de políticas y niveles de gobierno deben involucrarse y trabajar concertadamente para generar una respuesta efectiva a este problema complejo y multicausal. Sin embargo, diversos obstáculos se interponen a este objetivo. En este contexto, esta tesina analiza ¿Cómo han funcionado los mecanismos de coordinación para la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la provincia de Napo, Ecuador período 2018-2023? Al respecto, se plantea como

hipótesis que los mecanismos de coordinación para la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Napo funcionan de manera ineficiente. Esto se debe en particular a la ausencia de la integralidad de las acciones en las dimensiones técnica y política en territorio.

La aprobación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el 2018 marca un hito importante en el país en la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Esta ley representa un profundo compromiso legal y social para abordar de manera integral un problema que afecta profundamente a la sociedad ecuatoriana. Sin embargo, su efectividad depende en gran medida de una implementación adecuada y el compromiso continuo de los tomadores de decisiones. Por ello la determinación del período de tiempo dentro de la presente investigación brindará datos valiosos que permitan conocer como ha sido su implementación desde 2018 hasta el 2023 dentro de la provincia de Napo.

La importancia de analizar la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y sus mecanismos de coordinación en la provincia de Napo durante el período 2018 al 2023 radica en el establecimiento del enfoque integral y multidimensional de la LOIPEVCM (2018) para abordar la violencia contra las mujeres. Esta ley no solo contempla medidas de protección y atención a las víctimas, sino que también establece mecanismos de prevención, sensibilización, educación y sanción a los perpetradores. Además, reconoce la importancia de la coordinación interinstitucional y la participación activa de la sociedad civil en la implementación y seguimiento de las políticas públicas en materia de derechos humanos con enfoque de género (LOIPEVCM 2018, art 21).

La provincia de Napo ocupa el puesto número tres en cuanto a la prevalencia de la violencia contra las mujeres (INEC 2019, 7). La política a nivel de territorio ha presentado déficit en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación; de hecho, no existe información clara que identifique plenamente estos mecanismos. A nivel provincial no se observa una coordinación intersectorial dentro de la política pública. Cada institución integrante del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres implementa acciones aisladas desde su jurisdicción y competencia, sin generar integralidad o complementariedad en sus intervenciones (Secretaría de Derechos Humanos 2020). El acceso a la información en territorio fue determinante para realizar el presente estudio dentro de esta provincia.

Esta tesina contiene tres capítulos. El primer capítulo aborda la contextualización histórica de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres a nivel nacional. La importancia que ha tenido y tiene la organización de las mujeres y cómo este proceso hizo que se problematice la violencia contra las mujeres y, de alguna manera, forzó al Estado a ponerlo en la agenda pública y establecer las acciones dirigidas a prevenir y erradicar este problema, que se encuentra normalizado en el país.

En el segundo capítulo se realiza un análisis de los instrumentos de la política pública que se han diseñado como respuesta por parte del Estado. Estos instrumentos se han clasificado bajo la taxonomía NATO. Se describe cada uno de los instrumentos que han marcado hitos importantes dentro de la política pública.

En el tercer capítulo se analiza de manera detallada los mecanismos de coordinación para la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Una primera parte analiza de manera general dichos mecanismos de coordinación a nivel nacional y en una segunda parte se analiza a detalle los mecanismos de coordinación que se han implementado o se implementan a nivel de territorio.

Capítulo 1. Puesta en Agenda de la Violencia contra las Mujeres en el Ecuador

Este primer capítulo contiene una contextualización del proceso histórico de la lucha de las mujeres para lograr la problematización de la violencia contra las mujeres y su puesta en la agenda de políticas del gobierno central. Se aborda, en primer lugar, la historia de los derechos de las mujeres a nivel global, enfatizando dicha historia en el Ecuador, como un reconocimiento a las mujeres que han trabajado para que hoy en día podamos gozar de mejores condiciones de vida. Posteriormente, se aborda el proceso de la problematización de este fenómeno social y cómo se inició su institucionalización a nivel nacional.

1.1. Historia de los Derechos de las Mujeres en Ecuador

Pese a los grandes avances y aportes realizados históricamente por las mujeres, en el mundo muchas de ellas aún mueren por causas prevenibles como un adecuado control y atención médica en el embarazo y parto. De la misma manera, la mayoría de pobres en el mundo son mujeres y niñas; la mayoría de personas que no cursan estudios primarios, secundarios o superior son mujeres (UN Women s.f.).

El origen del reconocimiento de los derechos de las mujeres se remonta a la fundación de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1947. Este ente internacional ha desarrollado diversas regulaciones legales obligatorias para los Estados miembros de la ONU. La Comisión juzgó imprescindible y relevante la obtención de datos tanto cualitativos como cuantitativos para asegurar la implementación de medidas verdaderamente efectivas en favor del ejercicio pleno de los derechos de las mujeres. Para ello, emprendió investigaciones a escala mundial (ONU Mujeres 2019).

En 1953, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer marcó el primer reconocimiento internacional de los derechos políticos femeninos. Este acuerdo estableció, entre otros, la facultad de las mujeres para votar y ser votadas en elecciones de carácter público, así como el derecho a desempeñar funciones públicas en las mismas condiciones que los hombres. Todo esto en respuesta a la desigualdad salarial entre hombres y mujeres, problemática que persiste hasta nuestros días (ACNUR 1953). Con el tiempo, la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer ha elaborado múltiples instrumentos de ámbito internacional destinados a asegurar y salvaguardar los derechos de las mujeres. Entre los más notables hasta la fecha se encuentran la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1979, conocida por sus siglas en inglés

como CEDAW, y la Declaración sobre la Violencia contra las Mujeres en 1993 (ONU Mujeres 2019).

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de Belén do Pará”, adoptada en Brasil en 1994, constituye otro instrumento internacional clave. Este acuerdo incluye componentes fundamentales que han sido utilizados para la creación de herramientas de política pública a nivel internacional. Así mismo, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 constituye un programa progresista para el fortalecimiento de las mujeres. Actualmente, sigue representando el esquema y el conjunto de directrices internacionales más detallado para la actuación, y continúa siendo un referente fundamental de guía e inspiración para alcanzar la equidad de género y los derechos humanos, sobre todo de las mujeres y las niñas (ONU Mujeres 2014).

Todos estos esfuerzos que realizan instituciones a nivel internacional son respuestas a los alarmantes niveles de violencia que viven las mujeres alrededor del mundo. Más del 33% de las mujeres en el mundo, han sufrido violencia física, sexual o de cualquier otro tipo a lo largo de su vida, por parte de sus parejas, de sus familiares o conocidos cercanos, mientras que a diario 137 mujeres se convierten en víctimas mortales a manos de sus familiares o miembros de su entorno cercano (ONU Mujeres s.f.).

De los 193 países actualmente miembros de la ONU, alrededor de 150 cuentan con legislación para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, así como para sancionar los actos violentos y discriminatorios contra las mujeres. Ecuador forma parte de la ONU desde el año 1945. Desde dicha fecha, el país ha ratificado todos los acuerdos en favor de los ecuatorianos y se ha comprometido en implementar las acciones necesarias para el cumplimiento del ejercicio pleno de los Derechos Humanos (ONU 2024).

En Ecuador, un evento trascendental en el progreso de la lucha femenina por la igualdad de derechos fue el involucramiento político y social de Nela Martínez. En 1938, Nela Martínez estableció la Alianza Femenina del Ecuador (AFE), una organización que congregaba a varios grupos en pro de los derechos de las mujeres y los pueblos indígenas. En 1929, las mujeres ecuatorianas consiguieron ejercer por primera vez su derecho al voto (Instituto Tricontinental de Investigación Social 2022).

Ecuador, como país signatario de todos los tratados relacionados con la erradicación de la discriminación contra las mujeres, y ante la presión tanto de organizaciones civiles nacionales

como internacionales, ha emprendido varias iniciativas gubernamentales en respuesta a estos compromisos internacionales. En 1995, se promulgó la primera legislación en defensa de los derechos de las mujeres, la cual, en su artículo inicial, dispuso medidas de protección para la mujer y su familia contra la violencia (Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia 1995, art. 1).

Tras la ratificación de la Convención de Belém do Pará, diversas organizaciones civiles en Ecuador comenzaron a realizar investigaciones acerca de la situación de las mujeres en el país. Basándose en los datos recopilados por las Comisarías de la Mujer entre 1999 y 2004, se logró documentar la cantidad de denuncias interpuestas por mujeres. Sin embargo, se constató la falta de información detallada sobre las acciones integrales llevadas a cabo para la restitución de sus derechos (INEC 2011). Antes de 2004, no existían investigaciones sobre las condiciones de vida de las mujeres en el país. La situación cambió con los resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil de 2004, llevada a cabo por el Centro de Estudio de Población y Desarrollo Social (CEPAR). Por primera vez, uno de los cuestionarios de esta encuesta incorporó preguntas específicas acerca de la violencia contra la mujer (CEPAR 2004).

Desde el 2007, se empieza a estructurar la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. En dicho año, se diseña por primera vez en el país un documento como instrumento de política pública con el objetivo de visibilizar las condiciones que las mujeres vivían en el país y orientar las decisiones para cambiar dicha realidad (Ministerio del Interior 2007).

1.2. Problematicación y Puesta en Agenda de la Violencia contra las Mujeres en Ecuador

Hasta aproximadamente la década de 1990, la violencia contra la mujer se consideraba un asunto privado dentro del ámbito familiar. En Ecuador, el reconocimiento de este fenómeno social como un problema de índole público fue un proceso gradual. Se necesitaron unos 16 años después de la Convención CEDAW para que el país adoptara su primer marco legal destinado a atender las demandas de las mujeres afectadas por la violencia. Este cambio hacia la problematicación de la violencia contra las mujeres fue impulsado por la activa participación de actores sociales y organizaciones civiles comprometidas con esta causa, quienes lograron llevar el tema al debate público. Así, se logró visibilizar las profundas y a menudo permanentes secuelas que la violencia inflige en las mujeres.

La mayoría de estas entidades, principalmente organizaciones de la sociedad civil, se dedican fervientemente a su causa, debatiendo sobre las humillantes circunstancias que enfrentan las mujeres víctimas de violencia, situaciones que son intolerables y generan un profundo malestar. Estas condiciones provocan el rechazo de aquellos sectores de la población que discrepan con el estado actual y demandan una transformación hacia lo que “debería ser” (Roth 2002, 58).

Según Lenoir, citado por Roth (2002), el proceso de transformación de los problemas cotidianos en problemas públicos comprende tres etapas. Inicialmente, se identifica una situación social en la vida diaria que compromete el bienestar de la comunidad. Este escenario comienza a causar tensión entre los afectados, extendiéndose más allá de un individuo para impactar a su entorno y a otras personas en diversas localidades. Lo que era una circunstancia insatisfactoria para unos pocos se transforma en una experiencia colectiva, evolucionando de ser una vivencia personal a reconocerse como un “problema social” (Roth 2002, 58).

En esta segunda fase del proceso de problematización de un problema social, se acumulan pruebas que fundamentan la necesidad de que el gobierno intervenga para buscar soluciones. Así se llega a la tercera etapa, que corresponde a las medidas que el gobierno elige implementar frente a dicho problema (Roth 2002). La violencia contra las mujeres en Ecuador ha evolucionado desde ser vista como una cuestión privada y doméstica hasta ser reconocida como un problema de interés público que afecta al conjunto de la sociedad y merece la intervención del Estado.

La violencia contra las mujeres, no exclusivamente en Ecuador, se catalogaba como un tema de índole privada debido a la falta de reconocimiento de derechos para la mujer, quien era considerada propiedad de un hombre en distintas etapas de su vida: inicialmente del padre y, tras contraer matrimonio, del esposo. Las repercusiones de este fenómeno, tanto para las mujeres afectadas como para su entorno, eran ampliamente desconocidas en el país. Sin embargo, tras la publicación de los primeros hallazgos de la encuesta realizada por el CEPAR en 2004, se desencadenó una serie de iniciativas destinadas a revelar las serias consecuencias de la violencia. De esta manera, en 2007, la violencia contra la mujer comenzó a ser reconocida como un problema público en la agenda política ecuatoriana, en particular con la implementación del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (Ministerio del Interior s.f.).

1.3. Marco analítico del diseño de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y sus mecanismos de coordinación

El marco analítico del diseño de las políticas públicas proporciona una estructura conceptual que permite entender y abordar los desafíos complejos que enfrentan los tomadores de decisiones. Se basa en una variedad de elementos interrelacionados que guían el proceso para el diseño de la política pública objeto de la presente investigación. En un contexto académico, este marco se desarrolla y aplica a través de un enfoque riguroso y multidisciplinario, incorporando teorías y metodologías de diversas disciplinas, como la ciencia política, la economía, la sociología, la administración pública y la teoría de sistemas, entre otras. Siguiendo la línea de Hernández (2019), la presente investigación se basa en los elementos presentados por el autor que son: causalidad, instrumentación, evaluación, intervención (Hernández 2019).

Este enfoque ha impulsado el desarrollo de una nueva forma de administración e implementación, que además de la ejecución directa de políticas por parte del gobierno, considera otras alternativas como la desconcentración del gobierno central, la gestión privada, en convenio sector público y sector privado y gobiernos descentralizados para llevar a cabo dichas políticas. Para lograrlo, es fundamental una coordinación estratégica adecuada que garantice que la asignación de recursos públicos y privados estén alineados con las prioridades gubernamentales y las necesidades e interés de la población objetivo y que los sistemas de gestión de estos recursos promuevan la productividad y la eficiencia social en la administración pública (Garnier 2000).

La coordinación, aunque posee un componente técnico significativo, es primordialmente una función política. En este sentido, no se limita simplemente a asegurar la compatibilidad entre acciones gubernamentales o programas para evitar duplicidades, desperdicios, conflictos y superposiciones no planificadas, o para llenar los vacíos que pueden surgir por falta de coordinación. Si bien esto es importante, desde la perspectiva de la planificación, la coordinación implica algo más: se trata de armonizar las políticas de manera que se integren las diversas decisiones y acciones gubernamentales en una visión global y con una clara orientación hacia el largo plazo (Garnier 2000).

En el contexto del diseño de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, se requiere comprender el contexto social, cultural, económico y político en el que se produce la violencia contra las mujeres. Esto incluye examinar las normas sociales, los

valores culturales, las estructuras de poder y las desigualdades de género que pueden contribuir a la perpetuación y prevalencia de la violencia. Es necesario también identificar los factores que puedan considerarse de riesgo que incrementan la vulnerabilidad de las mujeres frente a hechos de violencia y a su vez resulta importante identificar los factores de protección que minimizan esta vulnerabilidad. Este análisis de factores de riesgo y factores protectores permiten desarrollar estrategias de intervención tanto primarias como secundarias. A su vez, implica establecer los mecanismos para sancionar a los que cometen estos actos (Secretaría de Derechos Humanos 2020).

En este contexto, al ser la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres una política de carácter intersectorial, es imprescindible establecer mecanismos de coordinación entre todos los entes tanto públicos como privados y de la sociedad civil que se encuentran involucrados en este fenómeno social. Se promueve la coordinación y colaboración entre diferentes actores y sectores, incluyendo el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales. Esto es fundamental para garantizar una respuesta integral y coordinada frente a la violencia contra las mujeres, así como para maximizar el impacto de las intervenciones (Secretaría de Derechos Humanos 2020).

Los mecanismos de coordinación, según Peters (2015), son fundamentales en la gestión y en las políticas públicas. A través de estos las entidades del gobierno, así como las entidades no gubernamentales pueden trabajar de manera colaborativa para evitar problemas como la duplicidad y el aislamiento de las intervenciones, procurando la consecución de los objetivos mediante la optimización de los recursos dispuestos para ello (Peters 2015).

El texto “Policy design for policy coordination” de Geert Bouckaert, B. Guy Peters y Koen Verhoest (2022), aborda la importancia del diseño de políticas en la coordinación de políticas públicas. El estudio examina cómo las decisiones de diseño afectan la efectividad de la coordinación entre diferentes entidades gubernamentales. Los autores destacan la necesidad de considerar cuidadosamente los aspectos de diseño en la formulación de políticas para promover una coordinación más eficiente. Es importante considerar un enfoque estratégico y coherente en el diseño y sobre todo para la implementación de las políticas públicas como es el caso del presente tema de investigación. A través del análisis de las diversas dimensiones del diseño y la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres se pueda obtener un impacto positivo en la coordinación interinstitucional y alcanzar los objetivos propuestos dentro de la política (Bouckaert, Peters y Verhoest 2022).

La coordinación interinstitucional es esencial para abordar los problemas complejos que enfrenta el gobierno moderno como es el caso de la violencia contra las mujeres y cualquier otro tipo de violencia que afecta a la dignidad del ser humano. Sin embargo, este proceso enfrenta desafíos debido a la naturaleza fragmentada y descentralizada de las estructuras gubernamentales y la dispersión de las entidades tanto públicas como privadas que abordan el tema de la violencia contra las mujeres (Bouckaert, Peters y Verhoest 2022).

La política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres se establece en cuatro ejes fundamentales: “Prevención de la violencia y la promoción de derechos de las mujeres. Atención y Protección a víctimas de violencia contra las mujeres. Reparación integral de derechos a las víctimas. Fortalecimiento institucional” (Secretaría de Derechos Humanos 2020, 109). Para cada uno de estos ejes se han diseñado lineamientos, niveles de abordaje, estrategias de seguimiento de la gestión, tiempos estimados para la ejecución de acciones y evaluación de los resultados, y los actores responsables de su cumplimiento (Secretaría de Derechos Humanos 2020).

Para el desarrollo de la tesina se ha enfatizado en el cuarto eje, el fortalecimiento institucional, ya que se contempla como un eje transversal de la política pública por la importancia que tiene la activación eficiente del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, siendo el medio para cumplir con los objetivos planteados por el gobierno y erradicar la violencia que sufren las mujeres. El gobierno central, ha planteado el siguiente objetivo general para la ejecución del cuarto eje: “Fortalecer la gestión institucional y coordinación interinstitucional para la prevención de la violencia contra las mujeres, la atención y protección integral y la promoción y reparación de los derechos de las mujeres” (Secretaría de Derechos Humanos 2020, 188-189).

Para cumplir con este objetivo, el ente rector diseñó los “Modelos de gestión del sistema nacional de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres” (Secretaría de Derechos Humanos 2021). Así mismo, se creó un comité interinstitucional como un espacio nacional de coordinación interinstitucional encabezado por la Secretaría de Derechos Humanos. A partir de dicha fecha no se encuentra información alguna que dé cuenta sobre el trabajo de dicha entidad. Según los tiempos establecidos, el Comité debe reunirse de manera trimestral para evaluar avances de la política pública. Según la plataforma virtual del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, el Comité Interinstitucional del Sistema de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres se reunió por primera vez el 28 de febrero del 2023 (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos 2023).

Capítulo 2. Instrumentalización de la Política Pública para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

En el segundo capítulo se aborda de manera general el proceso de instrumentalización de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador. La instrumentalización de la política pública se refiere al proceso y a la práctica de diseñar, seleccionar y utilizar herramientas o instrumentos específicos dentro de las políticas públicas para alcanzar objetivos concretos, en este caso para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Esto implica el empleo estratégico de diversos medios para incidir en el comportamiento de individuos, grupos y organizaciones en función de garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Se realiza una clasificación a nivel nacional y provincial de los instrumentos de la política pública según la taxonomía NATO (Hood 1986). Esta taxonomía diferencia los instrumentos con base en el recurso del que dependen principalmente en su operación.

2.1. Clasificación de los Instrumentos de la Política Pública para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ecuador

Las elecciones estatales respecto a qué herramientas implementar, o no utilizar, para alcanzar los objetivos de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y transformar la situación de innumerables mujeres afectadas por violencia de género, son cruciales y de gran impacto. Por esta razón, resulta esencial reconocer y examinar los instrumentos de política pública que se han creado en torno a esta problemática. Indudablemente, los fines de políticas pueden ser extensos y usualmente presentan numerosos retos y complicaciones, tanto en su establecimiento como en su análisis, lo cual significa que el desarrollo de estrategias con potencial de éxito para enfrentarlos demanda una evaluación sistemática de la efectividad y la factibilidad de aplicar ciertos tipos instrumentos de políticas.

Los instrumentos de política pública se definen como las herramientas, mecanismos o acciones utilizadas por los gobiernos y otras entidades gubernamentales o no gubernamentales para implementar, influir o gestionar políticas destinadas a abordar problemas sociales, económicos o ambientales específicos en una sociedad. Estos instrumentos pueden adoptar diversas formas y enfoques, que van desde la regulación y la legislación hasta programas de financiamiento, incentivos fiscales, campañas de concientización, colaboraciones público-privadas, entre otros (Hood 1986).

Los instrumentos o las herramientas de política pública, como se menciona, comprenden todas las decisiones y acciones que un gobierno opta por implementar en respuesta a una situación específica que requiere ser cambiada, eliminada o mejorada. La elección de estos instrumentos tiene repercusiones significativas en cuanto a la efectividad, eficiencia y equidad de las políticas. Cada tipo de instrumento presenta ventajas y limitaciones particulares, y su idoneidad variará según el contexto específico del problema a enfrentar, así como los valores y prioridades del gobierno. Esto resalta la importancia de una selección cuidadosa de los instrumentos que estén alineados con los objetivos de política, las estrategias a diseñar, las características y especificidades de los grupos objetivos y los recursos disponibles.

Siguiendo la taxonomía de Hood (1986), en la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres se pueden identificar cuatro tipos de instrumentos: de Nodalidad, de Autoridad, de Tesoro y de Organización (tabla 1). Los instrumentos de nodalidad son los instrumentos diseñados para recabar información, informar o educar al público, influenciando las actitudes y comportamientos a través de la diseminación de información. Ejemplos incluyen campañas de concientización y educación pública.

Los instrumentos de autoridad son los mandatos legales que establecen las normas y las regulaciones sobre las acciones específicas de las personas o de las instituciones. Dentro de la política pública objeto de este estudio, la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPECVM) es el instrumento macro de transversalización de la política pública.

Adicionalmente, Hood (1986) se refiere a los instrumentos del tesoro como aquellos que involucran el uso de incentivos económicos o desincentivos para motivar el comportamiento deseado entre los ciudadanos y organizaciones. Esto puede incluir subvenciones, impuestos y multas. Finalmente están los instrumentos de organización. Son las organizaciones públicas y privadas que provisionan de los bienes o servicios hacia la población objetivo de la política pública, como son los organismos de gobierno, el sistema de justicia, fundaciones que brindan atención a las mujeres víctimas de violencia, entre otros.

De manera complementaria, Howlett (2019) destaca la importancia de adherirse a principios clave en la formulación e implementación de políticas públicas. Estos principios incluyen la efectividad, eficiencia, equidad y sostenibilidad, los cuales guían la selección de instrumentos y estrategias para abordar problemas públicos. La efectividad se refiere a la capacidad de una política para alcanzar sus objetivos, mientras que la eficiencia enfatiza el uso óptimo de

recursos. La equidad implica la justa distribución de beneficios y cargas entre diferentes grupos sociales, y la sostenibilidad se centra en asegurar que las soluciones de política pública sean viables a largo plazo (Howlett 2019).

Tabla 2.1. Instrumentos de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres

N	A	T	O
Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2019-2025	Constitución 2008	Presupuesto General del Estado 24 millones de dólares al 2023	Sistema Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y organismos participantes
Agenda Nacional para la Igualdad de Género	Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2018		ONU Mujeres
Protocolo de actuación frente a las violencias	Código Orgánico Integral Penal		GIZ cooperación alemana
Campaña "Violeta Sí. Violencia No"	Código de la Niñez y Adolescencia		Fundaciones
Violentómetro	Reglamento a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres		Red de Mujeres
Modelo de Gestión del Sistema Integral para Prevenir y Erradicar la			Red de casas de primera acogida

Violencia contra las Mujeres			
Encuestas nacionales del INEC			

Elaborado por la autora

2.2. Instrumentos NATO en la Provincia de Napo

Napo se compone de cinco cantones: Quijos, El Chaco, Archidona, Tena y Carlos Julio Arosemena Tola (GAD Provincial de Napo 2014). En Napo la prevalencia de la violencia contra las mujeres es del 77.7% (EDQ Consultores 2019). Los instrumentos de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Napo como respuesta desde el gobierno central son los mismos que a nivel nacional, a los que se suman otros de alcance local (tabla 2). A nivel local, cada Cantón de la provincia de Napo cuenta con un Consejo Cantonal de Protección de Derechos y una Junta Cantonal de Protección de Derechos. Estas instancias son implementadas de manera obligatoria en virtud de lo que establece el Código de la Niñez y Adolescencia (2003). A partir de la aprobación de la Constitución del 2008 y la creación de los Consejos de Igualdad, así como de la aprobación de varias leyes como la Ley Organiza Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018) y la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores (2019), cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal debió modificar sus ordenanzas para abarcar la garantía y protección de los derechos de los grupos de atención prioritaria (CRE 2008, Art. 35).

En la provincia uno de los instrumentos de nodalidad identificados es el programa radial “Entre nosotras y ellos”. Este espacio radial está a cargo del Observatorio Ciudadano para la Implementación de la LOIPECVM. Se trata de una iniciativa orientada a promover extensamente los derechos de las mujeres en todos los municipios de la provincia. En esta misma categoría, los planes de ordenamiento territorial cantonales y las agendas cantonales para la igualdad de género se suman a la lista de instrumentos nodales existentes en esta provincia. Adicionalmente, se ha identificado que las instituciones del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que cuentan con administraciones desconcentradas como las Coordinaciones Zonales 2 y Distritos, cuentan

con los protocolos de actuación frente a las violencias y se implementan en cada uno de sus espacios de influencia.

El instrumento de autoridad transversal en la provincia es la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018). Adicionalmente cada Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal ha modificado sus ordenanzas para atender, proteger y garantizar los derechos de los grupos de atención prioritaria. Han pasado de ser Consejos Cantonales de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia a ser Consejos Cantonales de Protección de Derechos.

Según la plataforma digital del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, en el año 2023 se destinó 24 millones de dólares para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres a nivel nacional. De la revisión documental realizada, según el Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-20230, en el año 2019 se ejecutó el 48.6% del presupuesto asignado a dicha política pública (Secretaría de Derechos Humanos 2022, 227). En dicho documento también se analiza la asignación de presupuesto para esta política pública y enfatiza que ha sido deficiente evidenciando la debilidad del sistema para abordar la problemática debido a la falta de asignación de presupuesto. No se puede evidenciar, en un contexto histórico la asignación del presupuesto por parte del Estado, así como la asignación de recursos desde las Organizaciones No gubernamentales en el país.

En cuanto a presupuesto a nivel provincial, en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2020 -2023 del GAD Provincial de Napo, se hace referencia a la violencia que sufren las mujeres en la provincia y se menciona que brindan apoyo a través de dos proyectos específicos. El primero es el “Fortalecimiento de la mesa técnica provincial para erradicar la violencia de género” con un presupuesto de 80.000 dólares (GAD Provincial de Napo 2020, 571) y el segundo es el proyecto “Funcionamiento de la casa de acogida para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos” con un presupuesto de 264.121 dólares (GAD Provincial de Napo 2020, 572-573).

En el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2021-2023 del GAD Municipal de Quijos no existe ningún apartado que trate sobre la violencia contra la mujer y mucho menos el presupuesto asignado para la prevención y erradicación de este problema a nivel cantonal. Cabe mencionar que la Ordenanza para la puesta en vigencia de dicho documento se aprobó el 10 de marzo de 2022 (GAD Municipal de Quijos 2022).

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de El Chaco, en su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023, establece el “Proyecto para la erradicación de la violencia intrafamiliar” con un presupuesto de 15.000 dólares (GAD Municipal de El Chaco 2020, 630). Dentro del tema de violencia contra la mujer, también establece el “Proyecto de capacitaciones sobre derechos y obligaciones de niños, niñas y adolescentes y violencia contra la mujer” con un presupuesto de 4.000 dólares (GAD Municipal de El Chaco 2020, 631).

El gobierno municipal de Archidona cuenta con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023. En su estructura cuenta con el proyecto “Centro Municipal de Derechos de la Mujer y la Familia”, en el que invirtió en 2017 45.159 dólares y en el 2018, 50.039 dólares. En los años posteriores no se registran valores. El Centro Municipal de Derechos de la Mujer y la Familia es una entidad dedicada a la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer en el cantón, que brinda atención a las mujeres que han sufrido violencia (GAD Municipal de Archidona 2020, 259).

En el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tena, dentro de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023, ha diseñado el proyecto “La casa de la mujer y la familia” que brinda asesoría jurídica en temas de violencia contra las mujeres, pero no especifica el presupuesto destinado al mismo. Dentro de su plan de trabajo, el gobierno se plantea la meta de mejorar en un 2% la atención a mujeres víctimas de violencia al 2023 con un presupuesto de 7.000 dólares. De igual forma establece el proyecto “Acuerdos y convenios interinstitucionales para disminuir la violencia de género” con un presupuesto de 7.000 dólares (GAD Municipal de Tena 2020, 683). No se encuentra detalles de la forma cómo se van a implementar estos proyectos.

En cuanto a los instrumentos de organización, como ya se mencionó, todos los cantones de la provincia de Napo cuentan con los Consejos Cantonales de Protección de Derechos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. En la Provincia también se encuentra en sus estructuras desconcentradas el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General del Estado y varias instituciones pertenecientes al Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. En el caso de organizaciones de la sociedad civil, está la Red Provincial de Mujeres y el Observatorio Ciudadano para la Implementación de la LOIPEVCM. En cuanto a organizaciones no gubernamentales, en Napo se encuentra la GIZ Cooperación Alemana. En cuanto a fundaciones privadas, la organización Maquita es la fundación con mayor presencia en la zona que trabaja temas de prevención y erradicación de

la violencia contra la mujer, además de generar emprendimientos para mujeres víctimas de violencia.

Tabla 1.2. Instrumentos de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Napo

N	A	T	O
Agendas Cantonales para la Igualdad de Género	Constitución 2008	Presupuesto GAD Provincial de Napo 344.121 dólares	Sistemas Cantonales de Protección de Derechos
Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Napo	Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2018	Presupuesto GAD Municipal de Quijos 19.000 dólares	Consejos Cantonales de Protección de Derechos
Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipales	Código Integral Penal	Presupuesto GAD Municipal de Archidona 59.039 dólares	Juntas Cantonales de Protección de Derechos
Programa radial "Entre nosotras y Ellos"	Código de la Niñez y Adolescencia	Presupuesto GAD Municipal de Tena 14,000 dólares	Tenencias Políticas
	Reglamento a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres		Fundación Maquita
	Ordenanzas municipales del Sistema Cantonal de protección de Derechos		GIZ cooperación alemana

Elaborado por la autora

Capítulo 3. Mecanismos de Coordinación para la Implementación de la Política Pública para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Napo

En este contexto se presenta los resultados de la investigación realizada a través de la revisión documental y las entrevistas a varios actores a nivel provincial y cantonal. Se aborda la importancia de los mecanismos de coordinación y su capacidad para mejorar la gobernanza y fortalecer la capacidad institucional, al promover la integración y alineación de políticas, programas y acciones entre múltiples sectores y niveles de gobierno. Esto contribuye a superar las barreras organizativas y promover la coherencia en la implementación de políticas, lo que resulta fundamental para maximizar el impacto y la sostenibilidad de las intervenciones públicas. Se inicia con la definición de mecanismos de coordinación y su funcionamiento en la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la provincia para, posteriormente, identificar los déficits de estos mecanismos a nivel provincial.

3.1. Mecanismos de Coordinación: Definición y Funcionamiento

Si bien la coordinación puede percibirse con un enfoque predominantemente técnico, su verdadera naturaleza radica en su carácter eminentemente político. Desde esta perspectiva, su alcance no se restringe meramente a la conciliación de acciones gubernamentales o programas para evitar la redundancia, la ineficiencia o los conflictos entre ellas. Más bien, la coordinación adquiere una dimensión más amplia, donde su propósito fundamental radica en integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno en una visión cohesiva y orientada hacia el largo plazo. En este contexto, la coordinación no solo busca evitar superposiciones no planificadas o llenar los vacíos que puedan surgir por falta de sincronización, sino que también aspira a establecer una dirección estratégica unificada que refleje los objetivos y prioridades gubernamentales. De esta manera, la coordinación no solo actúa como un mecanismo para optimizar la eficacia y eficiencia de la acción pública, sino que también se erige como un instrumento crucial para la coherencia y la consistencia en la toma de decisiones en el ámbito político (Garnier 2000).

La política pública dirigida a prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres es multidisciplinaria y requiere una coordinación efectiva para alcanzar sus metas. Abordar el problema de la violencia contra las mujeres implica implementar respuestas estructurales y sistemáticas, dada su naturaleza multifacética y multicausal y su presencia en diversos contextos a lo largo de la vida de las mujeres (INEC 2019).

Según la definición de Peters y Mawson (2016), los mecanismos de coordinación comprenden las formas en que se organizan, procesan y practican las colaboraciones y la coherencia entre distintas entidades gubernamentales, así como entre el gobierno y otros grupos como sociedad civil, empresas privadas y organismos internacionales. Estos mecanismos resultan esenciales para garantizar la alineación de objetivos, políticas y acciones, evitando duplicidades y optimizando la eficacia en la prestación de servicios públicos y la aplicación de políticas (Peters y Mawson 2016).

La coordinación se manifiesta de diversas maneras, determinando la operatividad de los diferentes sistemas de coordinación, los cuales se categorizan según su nivel de formalidad y el grado de independencia que conservan las entidades participantes.. Entre ellos se encuentran:

- **Coordinación Horizontal:** Se refiere a la colaboración entre agencias o departamentos que están al mismo nivel jerárquico dentro de la estructura gubernamental. Esto puede lograrse a través de comités interdepartamentales, equipos de proyecto conjuntos, y redes de política.
- **Coordinación Vertical:** Implica la colaboración entre diferentes niveles de gobierno, como el nacional, provincial y local, asegurando que las políticas y programas se implementen coherente y efectivamente a través de los distintos niveles administrativos.
- **Mecanismos de Mercado:** Utilizan principios de mercado, como la competencia y los contratos, para coordinar la provisión de servicios entre el sector público y el privado.
- **Redes:** Involucran la colaboración entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, a menudo de manera menos formal, basada en la confianza mutua y el interés compartido en alcanzar objetivos comunes.

Desde la perspectiva gubernamental, se hace necesario establecer un marco institucional que cumpla con una doble función en términos de planificación. Por un lado, este marco debe ser capaz de identificar y explicar claramente la estrategia política que orienta las acciones del gobierno en cada periodo administrativo. Por otro lado, debe permitir la construcción, a partir de dicha estrategia, de un sistema de prioridades que organice y dé coherencia al conjunto de políticas, programas y acciones destinados a alcanzar los objetivos gubernamentales. Esta tarea implica asegurar no solo la coherencia interna y externa entre los diferentes objetivos,

tanto las limitaciones y demandas del entorno en que se opera, sino también establecer su orden de importancia jerárquica y temporal. Solo de esta manera la acción gubernamental puede integrar de manera efectiva tanto el aspecto estratégico como las realidades concretas (Garnier 2000).

La asignación de esta responsabilidad resulta difícil para las entidades gubernamentales encargadas de áreas específicas de la gestión estatal. Aquellos que tienen a su cargo objetivos específicos en términos sectoriales o temporales generalmente carecen de la capacidad o credibilidad necesarias para articular de manera efectiva la visión estratégica de largo plazo que define la totalidad del gobierno. Es precisamente debido a esta falta de responsabilidades específicas que las oficinas, ministerios, coordinaciones o distritos de planificación encuentran una de sus funciones primordiales en la coordinación. Para llevar a cabo esta tarea, se requiere una combinación de habilidades tanto técnicas como políticas, asegurando que las prioridades establecidas no solo reflejen fielmente la estrategia del gobierno, sino que también sean comprendidas y respaldadas por las diversas fuerzas que componen el gobierno, las instituciones y todos los sectores implicadas en el tema (Garnier 2000).

3.2. Identificación de los Mecanismos de Coordinación de la Política Pública para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Napo

Como señala Garnier (2000), la asignación de la función de coordinación de la política pública debe recaer en una entidad con capacidad de tomar decisiones con una visión de largo plazo. En Napo no existe una oficina del ente rector de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres con capacidad de planificación y con capacidad de decisión. En Napo existe una oficina del Servicio de Protección Integral de la Subsecretaría de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes, del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. Esta oficina cuenta con un equipo técnico interdisciplinario conformado por dos psicólogas, una trabajadora social y un abogado para brindar la atención a toda la provincia. Consecuencia de estas limitaciones, En Napo no está activado el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Las acciones que ha realizado la Unidad de Servicio de Protección Integral en Napo han sido capacitaciones a las instituciones que integran el Sistema Provincial de Protección de Derechos respecto al “protocolo de actuación interinstitucional para la violencia de género” (Secretaría de Derechos Humanos 2021, 51).

De la entrevista realizada al director del Consejo de la Judicatura con sede en Napo, se evidencia que los mecanismos de coordinación que existen en la provincia son protocolos, convenios, acuerdos interinstitucionales sobre género y violencia basada en género, como por ejemplo el protocolo para peritos intérpretes y traductores que actúan en casos de violencia basada en género, protocolos especializados para la aplicación del enfoque de género en materia de violencia. Así mismo, refiere que existe dispersión en cuanto a los esfuerzos institucionales para el diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional. Uno de sus mecanismos de coordinación a nivel provincial es la Mesa Provincial de Justicia y Género.

Un tema importante dentro de la política pública es el respeto al principio de la no revictimización y desde el Consejo de la Judicatura han entregado a las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y a las Tenencias Políticas acceso al Sistema de Sorteos denominado “Sorteo Externo de Medidas Administrativas de Protección” a fin de que desde su lugar de trabajo procedan a ingresar las solicitudes de Medidas de Protección de manera electrónica sin necesidad de trasladarse a las ventanilla del Consejo de la Judicatura.

Otro de los mecanismos de coordinación que se ha implementado a nivel provincial es el pacto “‘En el Nuevo Ecuador: Agua y Mujer sus Derechos a Proteger’”. Este pacto representa la conjugación del derecho a la protección que tienen las mujeres y su entorno, buscando la sostenibilidad y justicia social a largo plazo” (Marlene Cabrera, gobernadora de Napo, Tena, 04 de marzo de 2024).

De la entrevista realizada al señor alcalde del Cantón Quijos, menciona que sí cuentan con mecanismos de coordinación como los comités interinstitucionales, sin especificar las actividades ni las instituciones que conforman dichos comités, además de protocolos y rutas de actuación. Tampoco se especifica si estos protocolos y acuerdos son propios de la institución.

3.3. Funcionamiento de los Mecanismos de Coordinación de la Política Pública para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Napo

La coordinación efectiva es fundamental para enfrentar desafíos complejos y multidimensionales como los involucrados en la violencia contra las mujeres. Este problema trasciende las capacidades de una sola entidad o nivel de gobierno. La coordinación permite una mejor utilización de los recursos, evita la duplicación de esfuerzos y conflictos entre políticas y programas, y facilita la adaptación y respuesta ante emergencias y cambios en el

entorno político y social. Una coordinación eficiente trata de integrar “una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo” (Garnier 2000, 15).

La eficacia de la política pública depende, en gran medida, de la capacidad de los diferentes actores involucrados para coordinar sus esfuerzos y recursos hacia la consecución de objetivos comunes en las dimensiones técnica y política. En este contexto, los mecanismos de coordinación para la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Napo se encuentran dispersos. Pese a que juega un papel fundamental al facilitar la colaboración entre distintos niveles de gobierno, agencias gubernamentales, actores no estatales y partes interesadas relevantes, no existe presencia del ente rector y líder del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Napo.

Es esencial comprender que la coordinación en la política pública implica la articulación, colaboración y sincronización de acciones, recursos y políticas entre múltiples actores. Esta coordinación ha adoptado diversas formas en la provincia de Napo, desde la creación de comités interinstitucionales hasta la implementación de redes de colaboración y la adopción de marcos normativos que establecen responsabilidades y procedimientos claros, tales como las ordenanzas para la protección integral de los grupos de atención prioritaria.

En la provincia uno de los mecanismos de coordinación más importante es la Mesa Provincial de Justicia y Género. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente para conocer cómo ha avanzado su implementación en la provincia. La creación de estructuras institucionales específicas como esta representa avances significativos, empero se necesita de la integralidad política y técnica para que funcionen de manera eficiente. Estas instancias permiten la participación de diferentes actores y promueven el intercambio de información, la toma de decisiones conjuntas y la definición de estrategias compartidas. Además, facilitan la identificación de sinergias y la resolución de posibles conflictos de intereses entre las partes involucradas.

Otro mecanismo relevante es la utilización de instrumentos de política pública que promuevan la coherencia y la integración entre distintos ámbitos de actuación. Por ejemplo, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, los programas sectoriales o las estrategias transversales en territorio sirven como marcos de referencia para alinear los esfuerzos de diferentes actores en torno a objetivos y metas comunes. Únicamente el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo ha

establecidos dos proyectos claros y concretos dentro de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y su abordaje integral. No se evidencia la adopción de mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan verificar el avance de las acciones coordinadas y realizar ajustes o correcciones en caso necesario.

Además de las estructuras formales e instrumentos de política, la coordinación en la política pública también requiere de un adecuado manejo de relaciones interpersonales y de comunicación efectiva entre los actores involucrados. En este sentido, el establecimiento de canales de diálogo permanentes, la promoción de la confianza mutua y el reconocimiento de la diversidad de intereses y perspectivas son elementos clave para fortalecer la coordinación y fomentar la colaboración entre los diferentes actores. En la provincia no existe liderazgo por parte del ente rector para desarrollar estos elementos. A criterio de la Dra. Abogada Lucía Rodríguez, secretaria provincial del Observatorio Ciudadano Provincial, “el no contar con el ente rector de la política pública con capacidad de tomar decisiones, más que un nudo crítico es una debilidad, no se puede gestionar y coordinar nada ya que siempre existe la respuesta, que esa no es su función” (entrevista a Lucía Rodríguez, secretaria, Tena, 19 de marzo de 2024).

Conclusiones

La política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la provincia de Napo ha tenido una implementación lenta, reflejando el nivel del compromiso del gobierno central y gobiernos seccionales con la igualdad de género y la protección de los derechos de las mujeres. Aunque se han logrado avances importantes, la eliminación efectiva de la violencia contra las mujeres requiere de un esfuerzo sostenido, involucrando a todos los actores en un cambio cultural profundo hacia la igualdad y el respeto. Los niveles altos de violencia que aún prevalecen en la provincia dan cuenta de la ralentización de la implementación de dicha política pública en territorio.

Desde la aprobación de la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en Napo, cada institución ha diseñado sus lineamientos de actuación frente a la violencia contra la mujer. No existe una consolidación de esas acciones nivel intersectorial. Cada institución del Estado implementa sus acciones de manera aislada sin una ruta clara de actuación conjunta.

La Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres establece la creación de un Sistema Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres y su ente rector es el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. Este sistema es el encargado de la coordinación de las decisiones y acciones dentro de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Este sistema no se encuentra activo en la provincia de Napo. Existe una Unidad de Servicio de Protección Integral que brinda atención a mujeres víctimas de violencia, mas no es una unidad con capacidad de tomar decisiones, planificar acciones o coordinar esfuerzos.

No existe un ente que coordine las acciones frente al fenómeno de la violencia contra las mujeres en la provincia y articule las acciones necesarias con los diferentes gobiernos autónomos descentralizados municipales de la provincia. Cada cantón ha implementado acciones en función de garantizar la atención a las mujeres víctimas de violencia como parte de los grupos de atención prioritaria. Ningún Consejo Cantonal del Protección de Derechos de la provincia de Napo tiene un delegado del ente rector en sus integrantes.

Se ha realizado una búsqueda exhaustiva de información sobre los mecanismos de coordinación en la provincia de Napo para la implementación de la política pública. Se ha logrado revisar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de últimos años de 4 de los 5 cantones de la provincia. No se logró ubicar el plan de desarrollo y ordenamiento territorial

del Cantón Carlos Julio Arosemena Tola. De la misma manera no se logró ubicar ningún documento que permita verificar si los objetivos, metas e indicadores establecidos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en cuanto a la implementación de la política pública se han cumplido. No existen informes que se puedan revisar en las plataformas de los gobiernos seccionales.

En la provincia de Napo, se han identificados varios mecanismos de coordinación como protocolos, acuerdos y convenios interinstitucionales. Cada institución ha diseñado sus protocolos y rutas de actuación y, en muchos casos, estos han resultado de decisiones que se toman en el gobierno central sin considerar las particularidades de los territorios.

Los mecanismos de coordinación identificados en la provincia, pese a que son insuficientes ya que no responden a las necesidades e intereses del grupo objetivo de la política pública, presentan un gran déficit de coordinación debido a la falta de integralidad en las dimensiones técnicas y políticas. En la dimensión técnica, no existe una unidad con capacidad de toma de decisiones del ente rector de la política pública. En la dimensión política, las autoridades de turno no han prestado la atención necesaria para trabajar en la prevención y erradicación de la violencia.

Respecto al acceso a la información, se identificó a 10 actores clave a quienes se envió de manera formal un documento solicitando una audiencia para entrevista sobre el tema de investigación. Los mismos son: Gobernadora de Napo, alcaldes de cada uno de los cinco cantones que integran la provincia de Napo, director del Consejo de la Judicatura con sede en Tena, Fiscalía General del Estado con sede en Tena, Servicio de Protección Integral del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos con sede en Tena, Presidente del Observatorio para la implementación de la LOIPEVCM de Napo.

En el desarrollo de este estudio, se encontraron limitaciones y obstáculos para el acceso a la información. Ninguno de las instituciones cuenta con informes o documentos en sus plataformas virtuales que permitan realiza un análisis de cumplimientos de los objetivos de sus planes de desarrollo y ordenamiento territoriales. Adicionalmente, fue complejo el acceder a la entrevista que se solicitó a varias autoridades en territorio, debido a sus agendas.

Respecto a las recomendaciones, se identifican varias líneas de acción relevantes:

Fortalecer la presencia del gobierno central en territorio, a través del desarrollo del liderazgo de sus funcionarios que trabajan en la provincia, sobre todo de la unidad que se encuentra a

cargo como ente rector de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, así como del desarrollo de capacidades de coordinación.

Fomentar y profundizar en estudios académicos sobre las causas y consecuencias de la violencia contra la mujer en la zona. De esta manera contar con bases de datos e información veraz y específica que permita tomar decisiones ajustadas a las realidades y características del grupo objetivo de la provincia.

Desde la entidad encargada, generar la necesidad de contar en la zona con una entidad con capacidades de planificación y toma de decisiones a nivel desconcentrado con el objetivo de asumir las competencias establecidas en los diferentes instrumentos de la política pública, sobre todo la función de coordinación, para lo cual el gobierno central debe destinar los recursos necesarios para asumir esta competencia. Se requieren recursos económicos, de talento humano y de infraestructura para dar respuesta al déficit que se evidencia hoy en día en cuanto a coordinación entre todos los niveles de gobierno tanto desconcentrados como descentralizados, así como con la sociedad civil.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben, en primer lugar, modificar sus ordenanzas sobre el sistema de protección de derechos y exigir al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos nombrar un delegado para integrar los Consejos Cantonales de Protección de Derechos. De igual manera los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en cumplimiento de sus competencias, también deben diseñar política pública cantonal para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

A los gobiernos locales, provinciales y nacionales, cumplir con el objetivo del gobierno abierto, con el propósito de poder acceder de una forma ágil y oportuna a la información que se requiere.

Con el fortalecimiento del gobierno central en territorio, se debe trabajar en la integralidad de las acciones en las dimensiones política y técnica para el diseño de mecanismos de coordinación eficientes que permitan dar una respuesta estructural a la violencia contra las mujeres en el territorio.

Referencias

- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado para Refugiados). 1953. “Convención sobre los derechos políticos de la mujer”.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0019.pdf?file=fileadmin/Doc#:~:text=Las%20mujeres%20tendr%C3%A1n%20derecho%20a,los%20hombres%20C%20sin%20discriminaci%C3%B3n%20alguna.&text=Las%20mujeres%20ser%C3%A1n%20elegibles%20para,los%20hombres%20C%2>
- Bouckaert, Geert, Guy Peters, y Koen Verhoest. 2022. “Policy design for policy coordination”. En *Research Handbook of Policy Design*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 351-367. Cheltenham: Edward Elgar.
- CEPAR (Centro de Estudio de Población y Desarrollo Social). 2004. *Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil 2004*. Quito: CEPAR.
<https://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/979>
- CRE (Constitución de la República del Ecuador). 2008. Registro Oficial 449.
- Díaz, Laura, Uri Torruco, Mildred Martínez, y Margarita Varela. 2013. “La entrevista, recurso flexible y dinámico”. *Metodología de la Investigación en Educación Médica* 2(7): 162-167.
- EDQ Consultores. 2019. “Datos de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres 2019”.
<https://ecuador.unwomen.org/sites/default/files/2022-02/Napo%20Datos%20de%20la%20encuesta%20nacional%20sobre%20Relaciones%20Familiares%20y%20la%20Violencia%20de%20G%C3%A9nero%20contra%20las%20Mujeres%2028ENVIGMU%202019%29%20y%20de%20femicidio.pdf>
- GAD Municipal de Archidona. 2020. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”.
<https://archidona.gob.ec/phocadownload/Lotaip2022/Enero/S/PDOT%20GAD%20Archidona.pdf>
- GAD Municipal de El Chaco. 2020. “Actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del El Chaco 2019-2023”. <https://gadmunicipalelchaco.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/4-PDOT-Canton-El-Chaco.pdf>
- GAD Municipal de Quijos. 2022. “Ordenanza que Aprueba y Pone en Vigencia el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023”. <https://quijos.gob.ec/wp-content/uploads/gaceta/ordenanzas/2019-2023/20-Ordenanza-Que-Pone-En-Vigencia-El-Pdyot-2019-2023-Y-El-Pug-2021-2033-Del-Gad-Municipal-Quijos.pdf>
- GAD Municipal de Tena. 2020. “Actualización PDOT-PUGS-2020-2023”.
<https://tena.gob.ec/images/convocatoria/ACTUALIZACION-PDOT-2020-2023.pdf>
- GAD Provincial de Napo. 2014. “Cantones”.
<https://www.napo.gob.ec/website/index.php/2014-10-20-20-31-18/cantones>
- GAD Provincial de Napo. 2020. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Napo 2020-2023”. <https://es.scribd.com/document/602067938/Plan-de-Desarrollo-y-Ordenamiento-Territorial-Napo-2020-2023>
- Garnier, Leonardo. 2000. “Función de coordinación de planes y política”. Serie Gestión Pública de la CEPAL 1.
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7269/S99120991_es.pdf
- Hernández, Alejandro. 2019. “El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico”. *Cuadernos del CENDES* 36 (102): 47-86.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House.
- Howlett, Michael. 2019. *Designing Public Policies: Principles and Instruments* (2a. ed.). Nueva York: Taylor and Francis.

- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2010a. “Fascículo Provincial”.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/napo.pdf>
- _____. 2010b. “Ecuador en cifras”. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Manu-lateral/Resultados-provinciales/napo.pdf>
- _____. 2011. “Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres Noviembre 2011”. <https://anda.inec.gob.ec/anda/index.php/catalog/94>
- _____. 2019. “Encuesta sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres”. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf
- _____. 2020. “Censo Ecuador”. <https://www.censoecuador.gob.ec/resultados-censo/>
- Instituto Tricontinental de Investigación Social. 2022. “Nela Martínez Espinosa (1912 - 2004): Mujeres de lucha, mujeres en lucha”. Serie Estudios Feministas 3.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58852.pdf>
- Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia. 1995. Registro Oficial N° 839.
https://siteal.iesp.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ley_103-1995.pdf
- LOIPEVCM (Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres). 2018. Registro Oficial Suplemento 175. <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2019/06/Ley-Org%C3%A1nica-Integral-para-Prevenir-y-Erradicar-la-Violencia-contra-las-Mujeres.pdf>
- Ministerio del Interior. s.f. “Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres”.
https://ecuador.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Ecuador/Documentos/Publicaciones/2015/2015_017%20MJDHC%20folleto%20PNEVG.pdf
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1994. “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: ‘Convención Belém Do Pará’”.
<https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/13.CONVENCION.BELEN%20DO%20PARA.pdf>
- ONU Mujeres (Organización de las Naciones Unidas de las Mujeres). 2019. “A Short History of the Commission of the Status of Women”.
<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/A-short-history-of-the-CSW-en.pdf>
- Peters, B. Guy. 2015. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy y Andrew Mawson. 2016. “La Gobernanza y Coordinación de las Políticas: El caso de registro de nacimiento del Perú”. Serie Documentos de Trabajo de Innocenti 2016-04.
https://www.academia.edu/77250616/Gobernanza_y_coordinaci%C3%B3n_de_las_pol%C3%ADticas_el_caso_del_registro_del_nacimiento_en_el_Per%C3%BA
- Roth, André. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora. https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf
- Secretaría de Derechos Humanos. 2021. “Modelo de Gestión del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”.
<https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2021/03/Modelo-de-Gestion-del-Sistema-Nacional-de-Prevencion-de-la-Violencia-contra-las-Mujeres.pdf>

Secretaría de Derechos Humanos. 2022. “Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2030”. https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/10/Plan_Nacional_PEVCM_SDH_2022.pdf.

UN Women. s.f. “La Huella de las Mujeres en la Historia”. <https://interactive.unwomen.org/multimedia/timeline/womensfootprintinhistory/es/index.html#section01>