

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022 - 2024

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

DESCOORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y LA FALLA DE LA POLÍTICA PARA
PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES: UN ANÁLISIS
AL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL CASO ECUATORIANO

Estupiñan Mina Yuly Carolina

Asesor: Córdova Montúfar Marco Antonio

Lectoras: Vacacela Márquez Carmen Salomé, Manosalvas Vaca Mónica Margarita

Quito, marzo de 2025

Epígrafe

Cada mujer dañada, agredida, asesinada, es el testimonio mudo e indefenso de lo peor que encierra el ser humano; del triunfo de la fuerza bruta, ciega, salvaje, enferma, sobre cualquier sentimiento, sobre cualquier pensamiento, sobre todo lo que nos hace dignos

—David del Puerto.

Índice de contenidos

Resumen.....	13
Agradecimientos.....	14
Introducción.....	15
Capítulo 1. El estudio de políticas públicas. Un marco teórico para analizar el proceso de implementación.....	22
1.1 El análisis del proceso de las políticas públicas.....	23
1.2 Falla de implementación de las políticas públicas.....	25
1.2.1 Implementación como proceso de las políticas públicas.....	26
1.2.2 Diseño, formulación e implementación: etapas determinantes para el éxito o fracaso de las políticas públicas.....	30
1.3 La falla de implementación explicada desde las teorías neoinstitucionalistas.....	33
1.3.1 Coordinación gubernamental.....	37
1.4 Falla de implementación ¿un problema de coordinación?.....	40
1.4.1 Mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional.....	42
1.4.2 Coordinación interinstitucional como marco de análisis.....	46
Capítulo 2. Violencia contra las mujeres y políticas públicas en América Latina y el Caribe.....	52
2.1 Violencia basada en género contra las mujeres: un acercamiento conceptual.....	53
2.1.1 Tipos y modalidades de violencia basada en género contra las mujeres.....	55
2.2 Factores causales de la violencia basada en género contra la mujer.....	61
2.3 Situación de la violencia basada en género contra las mujeres en la región.....	65
2.4 Políticas públicas para abordar la violencia basada en género contra las mujeres en América Latina y el Caribe.....	66
2.4.1 Contenido de las políticas públicas de violencia basada en género contra las mujeres en la región: enfoques, ejes estratégicos y líneas de intervención.....	70

2.5 Mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional en las políticas públicas de la región para abordar el problema de la violencia basada en género contra las mujeres.....	78
Capítulo 3. La política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador.....	85
3.1 Construcción de la política para prevenir y erradicar la violencia a las mujeres.....	91
3.1.1 Primera etapa de construcción de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.....	93
3.1.2 Segunda etapa de construcción de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.....	94
3.2 Mecanismo de coordinación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia a las mujeres.....	97
3.2.1 Instituciones parte del SNPEVCM con atribuciones concurrentes responsables de implementar la política en territorio.....	100
3.3 Análisis transversal de la gobernanza en la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.....	104
Capítulo 4. Análisis de la falla en el proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador.....	108
4.1 Territorialización de las instituciones con atribuciones concurrentes responsables de la implementación.....	109
4.1.1 Servicios prestados en territorio por las instituciones parte del SNPEVCM con atribuciones concurrentes.....	113
4.2 Participación de actores territoriales en la construcción de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.....	115
4.3 Debilidades del SNPEVCM para articular mediante coordinación interinstitucional las acciones de política destinadas a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.....	117
4.3.1 Mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional para atender de manera integral casos de violencia contra las mujeres.....	117
4.3.2 Seguimiento, vigilancia y evaluación de las acciones de política ejecutadas en territorio.....	124

4.3.3 Gestión de la información y transferencia de datos para articular y coordinar los servicios de política.....	127
4.4 Condiciones económicas, sociales y políticas que impiden establecer una efectiva coordinación entre las instituciones responsables de implementar la política pública en territorio.....	130
4.4.1 Contexto económico.....	131
4.4.2 Contexto social.....	134
4.4.3 Contexto político.....	135
4.5 Factores causantes de la falla en el proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador.....	136
4.5.1 Factores internos causantes de la falla en el proceso de implementación.....	136
4.5.2 Factores externos de la política coadyuvantes de la falla en el proceso de implementación.....	139
4.5.3 Otras falencias identificadas en el proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.....	144
4.6 Análisis de los hallazgos en el contexto de la falla en el proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.....	147
Conclusiones.....	154
Referencias.....	158
Anexos.....	170

Lista de ilustraciones

Tablas

Tabla 1.1 Características ontológicas del neoinstitucionalismo sociológico.....	35
Tabla 1.2 Dimensiones de la coordinación gubernamental.....	39
Tabla 1.3 Criterios para la caracterización de los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional.....	44
Tabla 1.4 Ítems observables de factores causales de la falla.....	48
Tabla 2.1 Países con políticas intersectoriales específicas contra la violencia a las mujeres...	67
Tabla 2.2 Enfoques en las políticas públicas de violencia contra las mujeres de la región.....	72
Tabla 2.3 Ejes estratégicos de las políticas públicas contra la violencia a las mujeres.....	74
Tabla 2.4 Mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional.....	78
Tabla 3.1 Femicidios y otras muertes violentas de mujeres según datos del MM.DD.HH.....	86
Tabla 3.2 Número de víctimas de femicidios y otras muertes violentas de mujeres según registro de la función judicial.....	86
Tabla 3.3 Víctimas de femicidios y muertes violentas de mujeres por provincias.....	88
Tabla 3.4 Cronología de construcción de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.....	95
Tabla 3.5 Instituciones que conforman el SNPEVCM.....	98
Tabla 3.6 Atribuciones concurrentes entre las instituciones del SNPEVCM.....	100
Tabla 4.1 Instituciones con atribuciones concurrentes desconcentradas.....	109
Tabla 4.2 Instituciones con atribuciones concurrentes descentralizadas.....	111
Tabla 4.3 Instituciones con atribuciones concurrentes descentralizada y desconcentrada....	112
Tabla 4.4 Servicios prestados en territorio por las instituciones con atribuciones concurrentes.....	113
Tabla 4.5 Rutas de atención de las instituciones territorializadas parte del SNPEVCM.....	118
Tabla 4.6 Mecanismo de derivación utilizados por las instituciones en territorio.....	120

Tabla 4.7 Mecanismos de coordinación identificados en territorio.....	123
Tabla 4.8 Alertas de violencia intrafamiliar en la coordinación zonal 1 entre 2019-2023....	128
Tabla 4.9 Causas ingresadas y resueltas en la coordinación zonal 1 entre 2019-2023.....	129
Tabla 4.10 Presupuesto asignado a la SDH/M.M.DD.HH entre 2019-2024.....	132

Ilustraciones

Ilustración 1.1 Modelo del proceso de implementación de las políticas públicas.....	46
Ilustración 2.1 Respuesta de los estados ante el problema de la violencia contra las mujeres.	52
Ilustración 2.2 Tipos de la violencia basada en género contra las mujeres.....	56
Ilustración 2.3 Modalidades de la violencia basada en género contra las mujeres.....	59
Ilustración 2.4 Modelo ecológico para identificar factores de riesgo de la violencia basada en género contra las mujeres.....	62
Ilustración 3.1 Prevalencia de la violencia contra las mujeres.....	85
Ilustración 3.2 Víctimas de femicidios y muertes violentas de mujeres entre 2014-2023.....	88
Ilustración 3.3 Gráfica comparativa de femicidios y muertes violentas de mujeres por provincias durante 2014-2023.....	90
Ilustración 3.4 Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres..	98
Ilustración 4.1 Factores externos e internos causantes de la falla de implementación.....	142

Lista de abreviaturas y siglas

ACPEM	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres.
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.
CDC	<i>Centers for Disease Control and Prevention</i> (Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades).
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.
CJ	Consejo de la Judicatura.
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos -México.
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género.
CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional.
COIP	Código Orgánico Integral Penal.
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres.
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social.
CRE	Constitución de la República del Ecuador.
DEVIF	Departamento de Violencia Intrafamiliar – Policía Nacional.
DPE	Defensoría del Pueblo – Ecuador.
DP	Defensoría Pública -Ecuador.
EHMTL	Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres
EMAKUNDE	Instituto Vasco de la Mujer.
FGE	Fiscalía General del Estado.

FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
ICHMUJERES	Instituto Chihuahuense de las Mujeres – México
INAM	Instituto Nacional de la Mujer – Honduras.
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres – Costa Rica
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.
INFFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia.
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres - México
LEIVLVM	Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia a las Mujeres – El Salvador.
LFVM	Ley Familiar de Violencia contra las Mujeres - Guatemala
LGAMVLV	Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia – México.
LOIPEVCM	Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres.
M.M.DD.HH	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.
MDG	Ministerio de Gobierno
MDI	Ministerio del Interior.
MDT	Ministerio de Trabajo.
MGSNPEVCM	Modelo de gestión del para Prevenir y erradicar la Violencia contra las Mujeres.
MIDEPLAN	Ministerio de planificación nacional y Política Económica -Costa Rica
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social.

MinMujeryEG	Ministerio de la Mujer y Equidad de Género - Chile
MINUDUC	Ministerio de Educación.
MJDHC	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
MMGDN	Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad – Argentina
MPF	Ministerio Público Fiscal.
MSP	Ministerio de Salud Pública.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OJN	Orden Jurídico Nacional -México
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ONU Mujeres	Organismo de las Naciones Unidas para las Mujeres.
OPS	Organización Panamericana de la Salud.
PNEVG	Política Nacional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
PNPEVCM	Plan Nacional para Prevenir y erradicar la Violencia contra las Mujeres.
PNPEVGNAM	Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
RUV	Registro Único de Violencia.
SDH	Secretaría de Derechos Humanos.
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

SNPEVCM	Sistema Nacional para Prevenir y erradicar la Violencia contra las Mujeres.
STPE	Secretaria Técnica Planifica Ecuador.
UNC	Universidad Nacional de Córdoba.
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y las Drogas.

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Yuly Carolina Estupiñan Mina, autora de la tesis titulada “Descoordinación interinstitucional y la falla de la política para prevenir y erradicar la violencia contra las Mujeres: Un análisis al proceso de implementación del caso ecuatoriano”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, marzo del 2025.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'Y' followed by several horizontal strokes, all contained within a light gray rectangular box.

Firma

Yuly Carolina Estupiñan Mina

Resumen

La prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres es una prioridad del Estadocuatoriano desde el año 2007, cuando en atención a la declaratoria como política pública de estado, se dispuso la implementación del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, SNPEVCM, y con el, la estrategia del trabajo conjunto entre las instituciones públicas parte del sistema. Sin embargo, aunque la política establece la coordinación interinstitucional como estrategia insigne para contrarrestar los efectos de la violencia contra las mujeres, los altos índices de agresiones contra ese grupo poblacional lejos de disminuir han ido en aumento. Por tal motivo se asume que, existe una desarticulación de acciones interinstitucionales entre las instituciones que atienden a víctimas de violencia contra las mujeres en territorio.

Con base en lo argumentado, el presente trabajo se planteó como objetivo de investigación *identificar los factores que impiden la efectividad de las acciones de política, ejecutadas en el eje de atención, para explicar cómo funciona la coordinación interinstitucional en la atención a víctimas de violencia contra la mujer*. Para cumplir con el objetivo se partió de un estudio de caso, que mediante el análisis de un modelo del proceso de implementación de las políticas públicas, propuesto por Van Metter y Van Horn, se analizó la influencia de seis variables —estándares y objetivos, recursos, comunicación interorganizacional y actividades de inducción, características de las agencias responsables de la implementación, condiciones económicas sociales y políticas, y la eficiencia de la implementación— que condicionan la efectividad de las acciones de política ejecutadas mediante coordinación interinstitucional.

El análisis del proceso de implementación de las política pública, mediante variables, permitió conocer los factores determinantes del problema en la ejecución de la política objeto de estudio, para así explicar la influencia de la coordinación interinstitucional en la falla de la política para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, haciendo uso de técnicas y herramientas cualitativas tales como: revisiones bibliográficas y documentales, base de datos institucionales, entrevistas y observación directa.

Agradecimientos

A Dios, por ser ese ser supremo en el que creo y al que siempre, de manera consciente e inconsciente, recurro; bien para agradecer cuando las cosas salen bien, y/o para pedirle serenidad y sabiduría para actuar ante hechos o situaciones inesperadas. Al universo, por las grandes bendiciones proporcionadas puesto que cuando somos consciente de todo lo bueno que nos pasa, que tenemos y disfrutamos en nuestras vidas, más cosas buenas se manifiestan. A mi familia, madre, hermana/os, sobrina/os y amigos; por el apoyo incondicional en todo momento, evento o situación. A mi tutor de tesis, Dr. Marco Córdova Montufar, por su profesionalismo, el apoyo constante y la paciencia durante todo el tiempo que comprendió la hechura de este trabajo investigativo. Gracias a todas esas personas, servidores públicos, por la apertura en cada una de las instituciones que abarcó la presente investigación. A todos, ¡gracias infinitas!

Introducción

La presente introducción integra: el problema de investigación, la justificación del caso, la pregunta de investigación, la Hipótesis planteada, el alcance y delimitación de la investigación, la estrategia metodológica y la estructura de la tesis.

Planteamiento del problema

Los diversos fenómenos sociales tienden a desarrollarse dentro de una esfera determinada, la cual los concibe como naturales e inherentes a su entorno, que adopta creencias producto de una cultura estereotipada. De ahí, la violencia basada en género es entendida como cualquier acto de agresión, producto de las desigualdades entre hombres y mujeres en el marco de un sistema de relaciones cimentadas en el dominio y la subordinación (PNUD 2020; OMS 2021; ONU 2023; OMS/OPS 2023; UNFPA 2023).

La violencia de género, específicamente la violencia contra las mujeres tiende a desarrollarse en sociedades machistas, donde el hombre en su afán de demostrar su hombría y superioridad ante el sexo débil, físicamente, utiliza la fuerza. Esos comportamientos y creencias culturales se han perpetuado en el tiempo hasta el punto de existir sociedades que piensan que las agresiones, de cualquier tipo, perpetradas dentro del núcleo familiar son normales y ante esa situación no puede haber intromisión de terceros.

Si bien, las agresiones sexuales contra las mujeres se encontraban tipificadas en el código penal ecuatoriano, históricamente su práctica ha sido cuestionada por la sociedad puesto que no era concebida como una agresión de género ni se la consideraba como un problema objeto de políticas públicas específicas. Recientemente se reconoció que las agresiones sexuales, físicas, psicológicas, patrimonial entre otras., responden a problemas estructurales, producto de las construcciones sociales de género y a la histórica “situación de subordinación” que padecen las mujeres, frente a la constante acción del ejercicio de “poder-dominación masculino” (CNIG 2014, 17-18).

En virtud ese vacío legal y en atención a la declaración universal de los derechos humanos, la declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la convención interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y a las constantes manifestaciones y lucha de organismos internacionales y colectivos de mujeres organizados, en el año 2007, mediante decreto ejecutivo Nro. 620, el Estado ecuatoriano declara objeto de política pública el problema de la violencia contra las mujeres.

Disponiendo su ejecución mediante “mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional en todos los niveles de Estado” (Decreto ejecutivo 620 2007, art. 1).

Al considerarse la violencia contra las mujeres como un problema estructural, que trasciende a otras dimensiones de la vida, se entiende que el trabajo para su resolución no es atribuible a una sola institución estatal; motivo por el cual al construirse la presente política pública se instituyó como estrategia la conformación del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar de la violencia contra las Mujeres, SNPEVCM, en donde se estableció “la coordinación y articulación entre 22 instituciones” públicas de los diferentes niveles del aparato estatal (SDH 2021, 11).

Entre otras palabras, la articulación y coordinación de acciones entre las instituciones públicas que conforman el SNPEVCM es la estrategia insigne que contempla la política para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Sin embargo, pese a que se creó el sistema y con su creación se implementó la estrategia de la articulación y coordinación interinstitucional, los resultados de política obtenidos hasta la fecha indican que dicha estrategia no es efectiva para contrarrestar el fenómeno creciente de la violencia basada en género contra las mujeres en el país.

Justificación de caso

En Ecuador, 6.6 de cada 10 mujeres, de quince años en adelante, han sido víctimas de algún tipo de violencia a lo largo de sus vidas. Así mismo y de conformidad a datos publicados por el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, entre el 2014-2023 se registraron 701 femicidios y 1310 otras muertes violentas de mujeres (MMDDHH 2023).¹ De igual manera, el Consejo de la Judicatura en el mismo lapso reportó 2303 muertes violentas de mujeres a nivel nacional. Dicho número incluye ocho tipos penales,² en donde se registran en mayor medida los asesinatos, femicidios y homicidios respectivamente.

Ante ese panorama, y considerando que el femicidio y otras muertes violentas son la manifestación más extrema y letal de la violencia basada en género, Ecuador configura como un caso típico³ latinoamericano en donde las acciones de la política pública no están siendo

¹ Véase MMDDHH, (Ministerios de la Mujer y Derechos Humanos). 2023. *Estadísticas de femicidios en Ecuador*. <https://www.derechoshumanos.gob.ec/estadisticas-de-femicidios-en-ecuador/> Ultimo acceso (01/junio de 2024).

² Femicidios, asesinatos, homicidios, robo con muerte, violación con muerte, sicariato, abandono de personas, secuestro con muerte.

³ En la presente investigación el caso ecuatoriano es un caso típico puesto que del grupo de países latinoamericano con políticas y/o instrumentos específicos para prevenir y erradicar la violencia contra las

efectivas para contrarrestar el fenómeno creciente de la violencia contra las mujeres. Es por esa razón que se consideró pertinente tomar el caso ecuatoriano como objeto de estudio, por ser uno de los estados, de la región, que tiene una política pública específica y vigente para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y que, en ella se postula instrumentos y mecanismo de articulación y coordinación interinstitucionales para abordar de manera integral el problema.

Pero, pese a ser uno de los países de la región que cuenta una política pública intersectorial que integra un gran número de instituciones públicas para trabajar de manera mancomunada contra el fenómeno de la violencia a las mujeres, no ha logrado disminuir los altos números de violencia registrados a nivel nacional. Razón por la cual y de conformidad con organismos internacionales como CEPAL, Ecuador pertenece al grupo de países latinoamericanos en donde los índices de violencia contra las mujeres, de los últimos años, al contrario de disminuir han ido aumento.

Pregunta de investigación

Entendiendo que la estrategia de la coordinación de acciones interinstitucional de la presente política es el medio idóneo para obtener los resultados esperados, el presente trabajo de investigación se planteó como objetivo identificar los factores causales que impiden a la política pública, para prevenir y erradicar de la violencia contra las mujeres, alcanzar los objetivos propuestos; y así dar respuesta a la interrogante sobre ¿Qué factores impiden la efectividad de las acciones de política ejecutadas en el eje de atención mediante coordinación interinstitucional?

Hipótesis

Para iniciar con el análisis al proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, se partió de la teoría que existe una desarticulación de acciones interinstitucionales entre las instituciones parte del SNPEVCM que atienden a víctimas de violencia basada en género contra las mujeres con presencia en los territorios de manera desconcentrada y descentralizada, puesto que el trabajo que se ha venido ejecutando en atención a la presente política responden a acciones institucionales. Esa desarticulación ha ocasionado que, en unos casos, otras instituciones con competencia en los territorios repitan actividades de abordaje a las víctimas de violencia y, en otros, las víctimas no transiten a

mujeres (ver tabla 2.1), ninguno de ellos ha logrado obtener positivo tendiente a disminuir los índices de violencia contra las mujeres.

siguientes instancias o instituciones correspondientes para continuar con la atención requerida.

Eso, consecuentemente ocurre porque no existe un canal o medio de comunicación directo y efectivo entre las instituciones que atienden a víctimas de violencia de género, que les permita previamente conocer la situación de cada caso como ¿Cuál fue la institución que le abordó inicialmente? ¿Qué tipo de atención recibió? ¿Cuál es el diagnóstico? ¿Cuáles son las recomendaciones para continuar con su abordaje? entre otras. Además de esa falencia, tampoco existe una ruta única que marque las instituciones, de paso obligatorio, que una víctima de violencia basada en género contra la mujer debe transitar para recibir atención —de conformidad al problema— y, así cumplir el criterio de acciones interinstitucionales que postula la política. Esas causas simultáneamente han contribuido para que la gama de acciones ejecutadas mediante articulación y coordinación interinstitucional, no causen en la población violentada el impacto deseado, necesario para prevenir, disminuir y erradicar el fenómeno, tal y como lo postula la política en su objetivo macro.

Alcance y delimitación de la investigación

La presente investigación, de tipo explicativa, parte de un análisis al proceso de implementación, para explicar la falla de la política objeto de estudio con énfasis en el periodo comprendido entre 2019-2024 puesto que, con la promulgación de la Ley, en 2018, y el Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en 2019, se reconstruye la política y con ella se reformulan los instrumentos y mecanismos para ejecutar acciones de manera articulada y coordinada entre las 22 instituciones que conforman el SNPEVCM.

El presente trabajo investigativo tuvo lugar en la coordinación zonal 1 conformada por las provincias de Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbidos. Se visitaron 13 instituciones territorializadas, parte del SNPEVCM, con atribuciones concurrentes en el ámbito de la coordinación interinstitucional. Es decir, responsables de atender, coordinar y derivar casos de violencia; administrar y gestionar la información; y ejecutar el debido control seguimiento y vigilancia de las acciones de política.

Para ejecutar el trabajo de campo se seleccionó la coordinación zonal 1 por estar compuesta de provincias de la costa, sierra y amazonía; por ser una zona fronteriza, ya que al estar ubicada al norte del país, tres de sus cuatros provincias limitan con el vecino país de Colombia; por ser una zona con un importante movimiento migratorio de ciudadanos

colombianos y venezolanos, principalmente; y porque de conformidad con el Consejo de la Judicatura durante el periodo 2014-2023 dos de las cuatro provincias que integran la zona, Sucumbíos (56) y Esmeraldas (42) lideraron las “tasas de femicidios más muertes violentas de mujeres con elementos de género y otras MVM por cada 100.000 mujeres” (CJ 2023, 20).

Así mismo, se selecciona la coordinación zonal un por conveniencia de la investigadora, puesto que al vivir y trabajar en ese territorio se podía acceder a cierta información provenientes de las instituciones que conforman el Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; responsables de atender, coordinar, derivar y gestionar la información de política relevante para la presente investigación.

Estrategia metodológica

En la presente investigación, la estrategia metodológica utilizada partió de un estudio de caso con el que se logró identificar los factores causales de la falla en el proceso de implementación de la política pública objeto de estudio. Así mismo, para cumplir con el objetivo se tomó como marco de análisis un modelo del proceso de implementación de las políticas públicas propuesto por Van Meter y Van Horn (2007). El modelo contiene seis variables —estándares y objetivos, recursos, comunicación interorganizacional y actividades de inducción, características de las agencias responsables de la implementación; condiciones económicas sociales y políticas, y la eficiencia de la implementación— que explican “las relaciones existentes entre las variables independientes y la variable dependiente, así como también las relaciones entre las variables independiente mismas” (Van Meter y Van Horn 2007, 117) que pueden acarrear fallas en los procesos de implementación e impedir que las políticas alcancen sus objetivos.

Durante el levantamiento de información se hizo uso de técnicas cualitativas tales como: entrevistas semiestructuradas dirigidas a diferentes actores institucionales, funcionarios públicos,⁴ y observación directa, lo cual permitió conocer cómo las instituciones territorializadas, dentro de sus competencias, atienden a las víctimas de violencia contra la mujer de manera coordinada. Por otra parte, se utilizaron herramientas y técnicas cuantitativas para analizar y exponer, mediante estadística descriptiva, la información obtenida en revisiones bibliográficas, documentos oficiales, medios de comunicación, encuestas y bases de datos institucionales.

⁴ Durante la investigación se ejecutaron alrededor de 24 entrevistas, dentro de la coordinación zonal 1, a funcionarios públicos de las 13 instituciones abordadas que conforman el SNPEVCM.

Estructura de la tesis

El presente documento de investigación, además de introducción, se encuentra compuesto por cuatro capítulos y las conclusiones. El capítulo uno contiene tres partes. En la primera se expone, desde una mirada macro, el análisis de las políticas públicas y del proceso de implementación. En la segunda parte, nivel meso, se citan teorías sobre la falla de implementación de las políticas y se finaliza de manera breve algunas teorías del diseño y la formulación como antecelas de los problemas que aparecen en el proceso de implementación, que impiden a las políticas alcanzar los objetivos propuestos. La tercera y última parte del capítulo, nivel micro, se encuentra compuesto por las teorías institucionalistas, a las cuales se tomó como variable explicativa de la falla en la política objeto de análisis, variable independiente, y se concluye con la coordinación interinstitucional como marco de análisis para lo cual se toma un modelo para analizar el proceso de implementación de las políticas públicas propuesto por Van Meter y Van Horn (2007).

El capítulo dos, se compone de cinco acápite. En el primero se exponen conceptos generales de la violencia contra las mujeres, sus tipos y modalidades. En el segundo se presentan los factores causantes de la violencia, para lo cual se toma un modelo ecológico que integra cuatro dimensiones —individual o personal, relacional o micro, comunitario o mesosistema y social— en las que se encuentran inmersas las víctimas de violencia contra las mujeres. En el tercer acápite se expone la situación estadística del problema de la violencia contra las mujeres a nivel regional. En el cuarto, se presentan los países de la región que contienen políticas públicas vigentes específicas para eliminar la violencia contra las mujeres. En el quinto y último acápite, se exponen los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional que postulan las políticas de la región específicas para eliminar el problema de la violencia contra las mujeres.

El capítulo tres, referente a la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, objeto de análisis, se compone de dos acápite en donde, a modo de introducción, se expone la situación estadística de la violencia contra las mujeres en Ecuador. En el primer acápite se citan las etapas de construcción y reconstrucción de la política. Mientras que en el segundo se presenta el mecanismo de articulación y coordinación que postula la política objeto de análisis, es decir, el Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

El capítulo cuatro, trata sobre el análisis de la falla en el proceso de implementación de la política objeto de estudio, en él se presentan los resultados de la operativización del modelo para analizar el proceso de implementación de las políticas públicas, con el cual se identifican los factores causantes de la falla en el proceso de implementación de la política para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. El capítulo se compone de cinco acápites, en donde primeramente se expone la territorialización y los servicios que prestan en territorio el grupo de instituciones con atribuciones concurrentes responsables de la implementación.

En los acápites segundo y tercero se muestran las falencias en la construcción y reconstrucción de la política, así como las debilidades del SNPEVCM para articular mediante coordinación interinstitucional las acciones de política destinadas a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, respectivamente. En el cuarto acápite se presentan los factores del macrosistema —económicos, sociales y políticos— que impiden la efectividad de las acciones de política ejecutadas mediante articulación y coordinación interinstitucional. El quinto y último acápite hace referencias a otras falencias institucionales identificadas en el proceso de implementación de la política pública objeto de estudio.

Finalmente en las conclusiones, mediante el análisis de las seis variables que contiene el modelo para analizar el proceso de implementación de las políticas públicas —estándares y objetivos, recursos, comunicación interorganizacional y actividades de inducción, características de las agencias responsables de la implementación, condiciones económicas sociales y políticas, y la eficiencia de la implementación— se explican los factores identificados causantes de la falla en el proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, respondiendo con ello la pregunta de investigación planteada.

Capítulo 1. El estudio de políticas públicas. Un marco teórico para analizar el proceso de implementación

El análisis de políticas públicas es una ciencia multidisciplinaria que centra su interés de estudio en los procesos de diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas (Dunn 2017, 3). El estudio de la disciplina surgió en América del Norte durante el siglo XX con Harold Lasswell, quien sentó las bases para que sea considerada un campo de estudio independiente de las ciencias políticas; además de definir de manera coherente en qué consistía ese brazo accionador del gobierno. A partir del giro que Lasswell le dio a la disciplina, “las ciencias de las políticas han estado siempre bajo la rúbrica del análisis de las políticas y de la administración pública” (Deleon 2010, 61).

La ciencia de las políticas nació con el objetivo de “conocer la manera en la que toma forma el proceso de decisión del gobierno y saber si el conocimiento guía la deliberación decisoria y hasta qué punto” (Aguilar 2010, 19). Además de “mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado” (Valencia y Álvarez 2008, 95), el estudio de las políticas públicas se interesa en los procesos que se siguen durante la formulación e implementación de las políticas —*policy making process*— y la consolidación/sintetización de información producida en las diferentes etapas del proceso de creación —*policy analysis*— (Carrillo y Medina 2020, 35).

Mediante el estudio de las políticas públicas, se busca acortar las brechas de desconocimiento que tienen los administradores públicos, los burócratas de calle y la sociedad en general, del proceso que se sigue en la toma de decisiones gubernamentales para intervenir con acciones puntuales sobre un problema público. El análisis de las políticas públicas como disciplina de las ciencias sociales aparece para conocer si las decisiones de política son tomadas “con base en datos, y cálculos racionales” o, por el contrario, son adoptadas con base en otros criterios de análisis —igualmente válidos— que pueden dar a conocer el proceso, para saber si esas decisiones al momento de implementarlas serían efectivas (Aguilar 2010, 19).

Analizar el proceso de las políticas públicas es entender la manera en la que un gobierno por medio de sus diferentes agencias toma decisiones encaminadas a resolver un problema de interés público (Valencia 2020, 125). Estudiar su proceso “equivale a preguntarse cómo pasamos de una situación A a una situación B mediante una acción del Estado” (Fontaine 2015, 25), utilizando métodos y técnicas extraídas de otras disciplinas de las ciencias sociales aplicadas a las ciencias de las políticas.

1.1. El análisis del proceso de las políticas públicas

Hasta la década de los 50 del siglo pasado, las ciencias sociales no contaban con una disciplina que estudiara rigurosamente el proceso en el cual se decidía formular e implementar una política pública. No existía un sistema que diera a conocer la manera en la que los gobiernos, como entes autónomos, seleccionaban y definían los problemas públicos, para luego intentar solucionarlos mediante una política. De igual forma, no se explicaba en modo puntual, cuáles eran los criterios seleccionados para establecer las acciones de política que sus formuladores consideraban apropiadas para solucionar el o los problemas públicos y alcanzar a través de ellas los objetivos planteados (Aguilar 2010). Así mismo y de manera textual, el autor postula que

tampoco se tenían estudios probados que señalaran la forma en la que los gobiernos se relacionaban con las organizaciones de la sociedad económica, civil y política a lo largo del proceso decisorio y que mostrará si ese tipo de relaciones favorecía o dificultaba que las acciones del gobierno fueran apropiadas y eficaces para realizar las aspiraciones sociales de beneficio público. [...] La disciplina de la administración pública tampoco tenía objeto de conocimiento el proceso por el cual el gobierno elaboraba sus decisiones y decidía las PP, pues la administración se entendía tradicionalmente como la actividad que se encargaba de organizar la forma en la que habrían de ejecutarse las decisiones del gobierno a fin de que sean eficaces, pero no del proceso mediante el cual las decisiones son elaboradas que es actividad exclusiva de la cúspide directiva y cuyas decisiones son vinculantes para los administradores (Aguilar 2010, 18-19).

Howlett, Ramesh y Perl (2020) citando Jenkins (1978) sostienen que en lo que respecta al proceso de las políticas públicas, se lo puede entender como un conjunto de decisiones relacionadas entre sí tomadas a consideración por el gobierno con respecto a un problema público objeto de política, en donde se definen sistemáticamente sus objetivos y se establecen con ellos diferentes instrumentos para su ejecución.

De conformidad con los autores, el proceso de equilibrar los estándares y objetivos de la política con los recursos disponibles, para implementar los programas públicos, tiene una dimensión técnica y otra política. En ese sentido, la dimensión técnica busca identificar una relación óptima entre objetivos y herramientas, por lo que se basan en la idea de que no siempre se elige de manera acertada los instrumentos o medios adecuados para abordar un problema que se pretende solucionar mediante la implementación de una política. Por otro lado, la dimensión política hace referencia a las divergencias y desacuerdos que surgen entre

los actores durante el proceso de formulación con respecto a la concepción del problema de política y su solución a adoptarse. Situación que vuelve a ese proceso netamente político (Howlett, Ramesh y Perl 2020, 4).

En “en el proceso de formulación de las políticas públicas, los problemas se conceptualizan y se los presenta al gobierno para que sean solucionados” (Sabatier 2010, 1-6). Durante ese proceso la concepción puede estar sesgada, si se considera que en la fase de formulación participan múltiples actores con diferentes intereses, roles, profesiones y maneras de concebir los problemas del mundo que les rodea buscando activamente introducir y expandir sus concepciones y con ellas las posibles soluciones a los problemas públicos objeto de discusión.

En el análisis del proceso de las políticas públicas, Deleon (2010) citando a Lasswell (1971) sostiene que el autor hizo hincapié en lo que él llamó “el conocimiento del proceso” y “el conocimiento en el proceso”. El primero, se refiere al proceso que siguen las políticas públicas hasta su implementación; mientras que el segundo hace referencia al contenido sustantivo en ellas. Es decir, al objeto o problema público que se pretende solucionar mediante su implementación. Por tal razón, Lasswell (1956) sostiene que el proceso de las políticas “es el procedimiento mediante el cual se propone, examina” y se adopta una política determinada (Deleon 2010, 63).

En ese sentido Brewer (1974) basado en el trabajo de Harold Lasswell (1956) postuló una lista de fases, “en términos sustantivos como procesales”, que generalmente se siguen en el proceso de las políticas: “iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación”. En consecuencia, a partir de esa delineación de fases, muchos autores orientaron sus investigaciones al análisis de las etapas del proceso de las políticas públicas, tomando como base ese esquema que no solo se orientaba al proceso en sí, sino también al conocimiento que se tenía sobre el proceso (Deleon 2010, 63).

A pesar del creciente avance que tuvo el análisis del proceso de las políticas públicas, se presentaron también serios inconvenientes, puesto que los estudiosos de las políticas estudiaban sus etapas por separadas. Lo que provocaba que los encargados de formular las políticas “llegaran a considerar el proceso como un conjunto diferenciado de movimientos” (Deleon 2010, 64); en donde primero se definía el problema, el cual era una actividad netamente analítica llevada a cabo en las oficinas gubernamentales. Luego, un conjunto de actores, completamente distinto, que trabajaban fuera de la oficina gubernamental eran los encargados de implementar la política. Eso provocaba que las acciones pensadas no guardaran

congruencia con la realidad de la población destinataria, por lo que muchas veces los responsables de la implementación, de manera autónoma, se veían obligados a adecuar las acciones de política a las necesidades de la población.

Por último, a un tercer grupo le correspondía definir e implementar el sistema de evaluación. Esa segregación de fases provocó que los procesos de las políticas públicas —que desde el inicio debían ser estudiado y llevado a la práctica de manera conjunta, progresiva y complementaria entre sí— se implementarán de forma desarticulada mediante etapas aisladas carentes de retroalimentación (Deleon 2010, 64-67).

Bajo los contenidos antes expuestos sobre el proceso de las políticas y, con el interés de teorizar la falla de implementación de las políticas públicas, se citan las principales teorías que permiten comprender el contexto mediante el cual se las ejecuta. Así como también entender la manera en la que los responsables de su formulación, burócratas de oficina, interaccionan con los responsables de la implementación, burócratas a nivel de calle, durante los procesos de formulación e implementación necesarios para determinar el éxito o el fracaso de las políticas públicas.

1.2 Falla de implementación de las políticas públicas

Una política pública es considerada fallida, aunque durante su implementación haya acumulado un mínimo de éxito, si se considera que no llegó a alcanzar los objetivos fundamentales propuestos. Una política puede fracasar en el proceso de la política, durante el desarrollo como programa y durante la política como política en sí y, en virtud de la forma en que se concibe su fracaso, se la puede clasificar en falla tolerable, falla conflictiva, y falla rotunda (McConnell 2015, 232; 2010, 349-350).

Méndez (2020) al referirse a Pressman y Wildavsky (1973), menciona que los autores clasifican como un tipo de falla de política pública cuando la implementación si ocurre, pero es defectuosa. La política por medio de sus actividades se ejecuta, pero sus intervenciones no responden a los requerimientos de la sociedad, lo que hace que sea vista como infructuosa e ineficaz para resolver el problema público. McConnell (2010, 351; 2015, 230) al definir la falla de una política menciona que se puede entender “como la situación en la que la política pública no logra alcanzar los objetivos fundamentales establecidos por sus proponentes”. Motivo por el cual se asume que, la alternativa implementada no es efectiva para resolver el problema público latente que la sociedad demanda.

En este sentido, Hudson, Hunter y Peckham (2019) siguiendo a Volken (2014) y McConnell (2015) postulan que las expectativas demasiado optimistas, la aplicación de una gobernanza dispersa, una inadecuada colaboración interinstitucional en el proceso de elaboración de política y, los caprichos del ciclo político son factores determinantes que, simultáneamente, contribuyen en el fracaso de las políticas públicas.

1.2.1. Implementación como proceso de las políticas públicas

Van Meter y Van Horn (1993, 99) definen a la implementación de las políticas públicas como “aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos”. Durante el proceso de implementación se traducen las decisiones en acciones operativas que conducen a lograr resultados esperados y objetivos planteados. Según los autores, estudiar el proceso de implementación es analizar e identificar los factores que coadyuvan simultáneamente a alcanzar o no, los objetivos de política propuestos. El proceso de implementación no debe comenzar sin antes haber establecido las metas y objetivos a alcanzar, motivo por el cual esa fase tiene lugar sólo después de que la legislación para tal efecto se promulgue y, además, “que los fondos respectivos hayan sido asignados” (Van Meter y Van Horn 1993, 100).

En el campo de estudio de las políticas públicas existe un conjunto amplio de teorías que buscan explicar los diferentes momentos de las políticas. Una fase muy compleja en el análisis del proceso de las políticas públicas es precisamente la fase de implementación, “porque es ahí que la política, hasta ese entonces, casi exclusivamente hecha de discurso y de palabras se transforma en hechos concretos y en realidades palpables” (Roth 2007, 2014, 107). La implementación es un proceso de interacción entre las metas establecidas y la búsqueda de acciones engranadas para alcanzarlas, “es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal con el fin de obtener los resultados que se desean” (Pressman y Wildavsky 1998, 55-56).

Implementar significa llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar. Pero ¿qué es lo que se está implementando? Una política naturalmente. Debe haber algo con anterioridad a la implementación; de otro modo, no habría nada que avanzara hacia el proceso de ésta. Un verbo como “implementar” debe tener un sujeto como “política” (Pressman y Wildavsky 1998, 54).

Pressman y Wildavsky (1973) consideran a la implementación como “la etapa decisiva de las acciones gubernamentales”. El proceso de implementación está conformado por la “organización del aparato administrativo y los recursos humanos, financieros, materiales y

tecnológicos necesarios para ejecutar una política” (Saravia 2009, 243-244). Es la etapa en donde se delega y capacita al personal encargado de transformar la política en acciones, es por ese motivo que se la considera como el proceso en el que se relacionan los objetivos de política y las acciones emprendidas para alcanzar las metas establecidas. Por lo tanto, la implementación de una política satisfactoria es vista como “la capacidad de alcanzar las consecuencias previstas después de haberse satisfecho las condiciones esenciales” (Pressman y Wildavsky 1998, 55).

De conformidad con Howlett, Ramesh y Perl (2020, 209), la implementación es una actividad de alto riesgo a la que obligatoriamente deben someterse las políticas para pasar varias pruebas en torno a la viabilidad, capacidades administrativas, consecuencias imprevistas, aceptabilidad política-social y, otras eventualidades que, por sí solas o en combinación, pueden impedir que se alcancen los objetivos previstos. El proceso de implementación en sí no sólo crea ganadores y perdedores, sino que también se configura como la etapa del proceso político en donde los riesgos de ganar o perder comienzan a manifestarse muy claramente para muchos colaboradores, cuyos intereses y deseos pudieron haber estado desenfocados en etapas anteriores a la implementación.

Mediante la ejecución se establecen conjuntos de acciones ordenadas y secuenciales dirigidas a lograr los objetivos planteados, “pasando de los discursos, intenciones y decisiones a los hechos que materializan la acción del gobierno” (Londoño y Bolaños 2018, 27). En ese sentido, estudiar el proceso de implementación es analizar la manera en que el Estado, a través de sus instituciones, logra transformar las decisiones política en servicios públicos que se proporcionan a la comunidad y, cómo a través de ellos se logra solucionar el problema público por el cual se pensó la política (Van Meter y Van Horn 1993). Por su gran importancia y complejidad, la implementación es una de las etapas más importantes dentro del proceso de las políticas puesto que, en gran medida, el éxito o fracaso dependen de su ejecución (Hudson, Hunter y Peckham 2019, 9).

Los estudios de implementación de las políticas públicas aparecieron en los años 1970, en los Estados Unidos de Norte América, como una preocupación por la eficiencia de los programas gubernamentales. En la década de los 70 se daba por entendido que la formulación de las políticas era clara y que los responsables de su implementación las aplicarían de conformidad a lo estipulado por sus proponentes (Pülzl y Treib 2007). Pero, ya en el proceso de pasar de la intención a la acción, se analizó que en la ejecución el proceso no era llevado a cabo tal y como se lo pensaba, por lo que en respuesta a esa situación aparecieron las teorías

descendentes —*top-down*— y ascendentes —*bottom-up*—, como una base sólida y coherente para estudiar el proceso de implementación.

Las teorías descendentes o *top-down* parten de la hipótesis de que la implementación de las políticas inicia con las decisiones tomadas y adoptadas por el gobierno central (Pülzl y Treib 2007 citando a Parsons 1995). Los estudiosos de las teorías descendentes consideran que los diseñadores de políticas son los actores centrales, razón por la cual dirigen su interés de análisis hacia aquellos factores que se pueden modificar en la fase de formulación que es llevada a cabo en el nivel central (Sabatier y Mazmanian 1979; Sabatier 1986).

Las teorías descendentes argumentan que los resultados obtenidos luego de ejecutarse una política son producto de su implementación, la cual, y entre otras cosas, se resumía a la promulgación de normas y la toma de decisiones de arriba hacia abajo basadas en criterios técnicos, que “asumían la existencia una relación causal directa entre la política implementada y los resultados observados” (Pülzl y Treib 2007, 91).

Los analistas de política públicas partidarios de esas teorías siguen un enfoque prescriptivo, el cual ve a la política como un factor de entrada, mientras que su ejecución la conciben como el factor de salida (Pülzl y Treib 2007). Los enfoques *top-down* se centran en analizar los objetivos de política que son fijados por los responsables políticos centrales, implicando en sí el establecimiento de procedimientos meramente burocráticos diseñados para asegurar que las políticas formuladas se ejecuten con la mayor precisión y aceptabilidad posible.

Al mismo tiempo, los estudiosos de esas teorías argumentan que, para que el proceso de implementación se cumpla a cabalidad, sin mayores inconvenientes y dificultades, los organismos responsables de su ejecución deben disponer de los recursos necesarios y suficientes. Además de un sistema en donde se prescriban responsabilidades claras y de control jerárquico para supervisar al pie de la letra las actividades ejecutadas por los implementadores.

En esa línea, estudiosos de las teorías descendentes como Sabatier y Mazmanian (1979) reconocen que mantener un control jerárquico efectivo del proceso de implementación es difícil de obtener en la práctica, puesto que los contextos en los que se implementan las políticas públicas son muy diversos y, que esa divergencia de escenarios puede provocar el fracaso si se aplican procedimientos estandarizados. Bajo esos preceptos, simultáneamente también sostienen que los responsables políticos pueden garantizar una aplicación eficaz,

mediante un diseño adecuado a las necesidades del programa y una estructuración inteligente del proceso de implementación (citado en Pülzl y Treib 2007; Sabatier 1989).

Por otra parte, en el extremo se encuentran las teorías ascendentes, *bottom-up*, las cuales centran su análisis en los grupos destinatarios y en los prestadores del servicio denominados burócratas de calle (Sabatier 1986). Los estudiosos de esas teorías argumentan que las políticas se hacen y se ejecutan en el nivel local (Matland 1995), motivo por el cual debe existir un consenso entre los técnicos responsables de diseñar/formular la política y la población a la cual van dirigidas sus acciones.

Los estudiosos de las teorías *bottom-up* sostienen que “es mucho más realista estudiar la implementación desde la perspectiva de los usuarios, técnicos y profesionales que acaban transformando en acciones concretas la política” (Ballart y Ramio 2000, 518). Además, argumentan que antes de implementar una política es necesario previamente conocer los objetivos, las estrategias y las acciones, así como el contexto en el que se mueven e interaccionan los actores responsables de la ejecución a nivel territorial.

Las teorías ascendentes surgieron como crítica a las descendentes, cuando varios estudios de políticas demostraron que, los resultados obtenidos producto de la implementación no siempre guardan relación con los objetivos políticos (Matland 1995; Pülzl y Treib 2007). Las teorías descendentes empiezan su análisis desde abajo identificando los agentes y organismos implicados en la implementación de la política, los cuales dentro de la concepción ascendentes configuran como la base que sostiene a la pirámide. Los defensores de esa corriente contradicen la idea de que las fases de una política, en su totalidad, se definen en el nivel central y, que los responsables de aplicarlas deben ceñirse a lo prescrito de la manera más estricta posible.

Los *bottom-up* sostienen que la formulación de política a nivel de calle permite establecer soluciones más realistas, por el hecho de que los burócratas responsables de la implementación están más cerca a los problemas reales que los encargados de formularlas en el nivel central. Argumentan que las prescripciones que descienden desde el nivel central dirigidas a los burócratas de calle, deben examinar a profundidad los alcances, acciones y capacidades —técnicas, financieras y operativas— de los organismos territoriales, para resolver el problema objeto de política pública.

Los estudios realizados desde abajo hacia arriba demuestran que el éxito o el fracaso de muchos programas, muy a menudo, dependen de las capacidades, compromisos y habilidades

de los actores directamente involucrados en la implementación y, que forman parte de las estructuras territoriales de ejecución (Sabatier 1986; Howlett, Ramesh y Perl 2020 citando a Lipsky 1980).

1.2.2. Diseño, formulación e implementación: etapas determinantes para el éxito o fracaso de las políticas públicas

A inicios del surgimiento de los estudios de las ciencias de las políticas como disciplina, se pensaba que una vez formulada la política se ejecutaría sin mayores dificultades (Méndez 2020, 267). Sin embargo, estudios posteriores realizados demostraron que eso no es así, puesto que en la implementación o ejecución pueden salir a flote problemas de formulación que no fueron subsanados en su respectiva etapa, que pueden presentar serios inconvenientes en la fase de ejecución e impedir que la política cumpla satisfactoriamente con su cometido.

El fracaso de las políticas públicas, en muchos casos, se debe principalmente a no considerar la implementación en el diagnóstico del problema y en la posterior formulación de la política (Méndez 2020, 270), motivo por el cual, al llegar a la etapa de ejecución, ya en la práctica, surgiría lo que se denomina brecha de implementación. En ese sentido, se puede describir como fracaso de política cuando la implantación no se lleva a cabo según lo previsto en la formulación o, en su defecto, cuando la política es ejecutada pero no logró alcanzar los objetivos planteados.

Dentro del ciclo de procesos que siguen las políticas se encuentra la fase de formulación la cual implica identificar un conjunto de alternativas políticas para abordar un problema público a ser solucionado mediante la implementación de una política pública. El proceso como tal responde a preguntas como: ¿Cómo es definido el problema? ¿Cuál es el plan para abordar el problema? ¿Cuáles son los objetivos y las prioridades? ¿Qué opciones existen para alcanzar los objetivos planteados? ¿Cuáles son los costos y beneficios de implementar la política? y ¿Qué externalidades se asocian a cada alternativa?

Es decir, la formulación es un proceso que describe las herramientas necesarias a emplearse y, al mismo tiempo, explica a qué o a quiénes se aplicarán y, cuando esas posibles soluciones entrarán en vigor (Sidney 2007). En ese sentido, el proceso de formular una política requiere la colaboración e interacción continua de las partes interesadas durante todo el ciclo político y en cada una de sus fases, así como la participación de agentes territoriales responsables de implementarla.

El diseño de política es una manera específica de formulación el cual, entre otras cosas, se ocupa de recopilar información necesaria sobre los posibles efectos que producirían las herramientas e instrumentos seleccionados sobre el objetivo de política. La aplicación de ese conocimiento en el proceso de implementación representa la esencia del proceso de diseño. La etapa de implementación puede influir en la fase de formación de la política, mediante la interpretación y negociación de los objetivos o, en su defecto, cuando los responsables de ejecutar la política en territorio deciden aplicar alternativas administrativas diferentes a las establecidas en la formulación a fin de superar inconvenientes no contemplados en el diseño inicial (Howlett, Ramesh y Perl 2020, 210).

Howlett, Ramesh y Perl (2020) citando a Hogwood y Gunn (1993) sostienen que una de las situaciones que configura como barrera y puede obstruir el proceso de implementación es el mal diseño y posterior formulación de las intervenciones en las que se sustenta la ejecución de programas públicos. Eso implica que las políticas pueden fracasar, incluso si se las implementa según lo previsto, por motivo de que los estándares, objetivos y recursos adoptados durante los procesos iniciales sean demasiado vagos o, por el contrario, extremadamente surrealistas para traducirse en intervenciones operativas eficaces.

Inconvenientes no contemplados en el diseño suelen presentarse en la formulación e incluso repercutir en la toma de decisiones, cuando con el fin de evitar conflictos entre las partes interesadas en impulsar una determinada propuesta de política y, dar continuidad al proceso de formulación, se utilizan lenguajes imprecisos que relegan y postergan decisiones sobre aspectos esenciales para la política. Las ambigüedades en el diseño y posteriormente en la formulación pueden acarrear consecuencias inevitables en la fase de implementación, haciendo que los responsables de la ejecución presenten dificultades para interpretar y materializar las intenciones de política.

Los trabajos más recientes sobre diseño y formulación vinculados con la ejecución aparecieron en respuestas a los estudios de implementación de políticas surgidos en la década de los 70, los cuales responsabilizan a los burócratas formuladores del fracaso de las políticas, por restarle importancia a la ejecución y no analizar el proceso de implementación en la fase de diseño y/o formulación. En atención a ello, teóricos del diseño de política argumentan que los formuladores deben tener una mirada retrospectiva para comprender e identificar por qué las políticas públicas tienen éxito o, por el contrario, son un rotundo fracaso y, por qué los procesos rigurosos de diseño y formulación contribuyen a determinar los resultados de política luego de la implementación (Sídney 2007, citando a Simón 1985).

Para que una política en específico no presente problemas significativos en la etapa de implementación, es esencial considerar el análisis de esa fase desde el diseño como parte inherente del proceso de hechura de las políticas públicas. Grindle (2009) considera que existen evidencias fehacientes para asegurar que, durante el proceso de análisis de las políticas, de manera general llevado a cabo en el diseño y la formulación, frecuentemente se pasa por alto pensar de manera paralela en el proceso de implementación. Ante tal caso,

si los hacedores de política están conscientes de la transición de la implementación —o si se les puede alentar para que la consideren entonces hay varias maneras para introducir el tema de la factibilidad de la implementación en el proceso de diseño de la política. Una forma frecuentemente recomendada —¡pero rara vez puesta en marcha! — es la de incluir a los implementadores en el proceso de diseño de la política. Si aquellos que tienen conocimiento de la manera en que los asuntos políticos, administrativos y de gestión afecta la ejecución de la política están sentados en la mesa como parte del proceso de diseño de las políticas, sus aportaciones podrían ser valiosas en esta etapa previo a la implementación (Grindle 2009, 42).

En la nueva concepción del proceso de hechura de las políticas públicas, es indispensable incluir, en las etapas posteriores a la implementación, a los responsables de ejecutar la política. El conocimiento y la experiencia que tienen los burócratas a nivel de calle, pueden hacer que las acciones, en las cuales se sustenta la política, sean pensadas y establecidas de manera realista conforme al contexto en el cual se llevará a cabo la implementación. Además de proporcionar información puntual sobre aquellos factores que inciden en la población y que pueden obstaculizar la efectiva ejecución de las acciones de política contempladas.

Más allá de las fallas de concepción y estrategias, la mayor parte de los problemas de una política surgen en la fase de implementación producto de ambigüedades en el diseño y la formulación. Bajo ese argumento, el diseño, “la formulación, la implementación y los resultados de las políticas deben considerarse como una red sin cinturas, no como un conjunto de etapas distintas afectadas por variables separadas” (Ingram 1999, 601). Las etapas de las políticas no pueden ser estudiadas de manera aislada cuando se quiere saber el por qué se obtienen ciertos resultados de política —sean estos positivos o negativos—. En cada una de las etapas del ciclo de las políticas se encuentra esa conjunción de factores que llevan a conseguir determinados resultados, por lo que no es conveniente atribuirle un resultado de política a una etapa en específico, si se considera que el proceso de las políticas pública es cíclico, es decir, una fase complementa o afecta a otra.

Como requisito previo a la implementación, se debe tener en consideración las etapas del diseño y la formulación con el fin de analizar el asunto o problema que se pretende solucionar a través de la política, con los recursos que se dispone para alcanzar el/los objetivos y obtener los resultados esperados. Por lo tanto, el proceso de implementación debe considerar el diseño estratégico y operativo de la política, para evitar que durante su ejecución se presenten brechas de formulación que dificultan la efectiva implementación (Howlett, Ramesh y Perl 2009; Capano y Howlett 2019; Capano et. al. 2019).

1.3 La falla de implementación explicada desde las teorías neoinstitucionalistas

Para el desarrollo del tema sobre la falla de la política pública, objeto de estudio, y comprender su relación con las diferentes instituciones responsables de su ejecución, la presente investigación considera adecuado el uso de las teorías neoinstitucionalistas. Las cuales parten del trabajo seminal desarrollado por James March y Johan P. Olsen, quienes en la década de los 80 “sentaron las bases para que importen las instituciones” y por medio de ellas generar explicaciones contundentes sobre los procesos y resultados de política obtenidos desde una mirada institucional (Mesina 2013, 26). Para el neoinstitucionalismo los factores sociales, políticos, y económicos en los que interaccionan los actores organizacionales influyen de manera significativa en el resultado de la política. Es así como, de conformidad con Rhodes,

el institucionalismo es uno de los pilares fundamentales de las ciencias políticas centrado en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno [...] pretende explicar, por una parte, la relación entre estructura y democracia y por otra, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan o no el comportamiento político (Rhodes 1997, 65).

El análisis de las instituciones desde una perspectiva teórica intenta comprender “el efecto de las reglas en los procesos políticos y la relación entre agente y estructura” (Riquelme 2004, 50), al considerar que las instituciones en sí son importantes, pero son los agentes quienes le dan forma, establecen las reglas, los procedimientos y toman las decisiones. El neoinstitucionalismo concibe a las reglas como parte esencial y necesaria para explicar los procesos políticos y la manera en que las estructuras organizacionales generan procesos que determinan la conducta de los actores y ellos a su vez, los resultados de la política (Ostrom 2015; Del Castillo).

Dentro del estudio de las instituciones, el enfoque neoinstitucional es concebido como el espacio en donde diferentes actores sociales interactúan para establecer conjuntos de reglas

formales e informales generalmente aceptadas. Se postula como uno de sus principales elementos, “la capacidad de los actores de incidir consecuentemente en el proceso de cambio institucional” (Caldera 2012, 95). Las instituciones son el sitio en donde se concibe a las reglas como “rutinas, procedimientos, convenciones, papeles y formas organizacionales” en torno a estrategias y mecanismos aplicables a procesos que se siguen ante determinadas circunstancias en las que se sustenta el accionar político (March y Olsen 2017).

Para March y Olsen (1989,1995) “una institución es un conjunto relativamente duradero de normas y prácticas organizadas e integradas en estructura de significados y recursos relativamente invariables a la rotación de individuos y a las circunstancias externas cambiantes” (March y Olsen 2006, 3). Dichas normas se encuentran contenidas en estructuras de significados, que dan sentido, justifican y legitiman el accionar humano. Las instituciones a través de las normas potencian o limitan a los actores, quienes generalmente actúan de conformidad a lo prescrito. El institucionalismo “hace hincapié en la naturaleza endógena y en la construcción social de las instituciones políticas”, puesto que son concebidas como un conjunto de estructuras que poseen reglas y procedimientos operativos estandarizados para desempeñar un papel en la vida política (March y Olsen 2006, 4).

El neoinstitucionalismo es una corriente teórica con múltiples enfoques, entre los que principalmente se identifica el institucionalismo histórico que hace referencia a las reglas y a los actores dentro del contexto institucional “privilegiando los hechos del pasado” (Mesina 2013). La corriente histórica parte de la concepción sobre el rol que ostenta el Estado dentro de los procesos políticos, puesto que “los conflictos existentes, más que motivados por intereses egoístas, están estructurados por la organización del sistema en el contexto institucional de las políticas, de la comunidad política y de la economía” (Fontaine 2013, 3).

Por otra parte, se encuentra el institucionalismo de la elección racional que acentúa, de manera más precisa, la interacción entre la estructura organizacional y el individuo. El enfoque postula que las instituciones como tal influyen en la conducta de los individuos al estimular la incertidumbre. Las teorías de la elección racional “proveen información, mecanismo de arreglos, incentivos positivos y negativos que inciden en la decisión y en el comportamiento de los individuos” (Fontaine 2013, 3). Por tal motivo, el enfoque de la elección racional adquiere un papel primordial que gira en torno a la acción racional de costo beneficio (Mesina 2013, 27).

Por último, se presenta el institucionalismo sociológico “vislumbrando las distintas dimensiones de las relaciones entre institución y acción individual” (Córdova 2017). El enfoque sociológico, a diferencia de la elección racional, postula de manera específica como las instituciones influyen en las preferencias de los actores, al ofrecer modelos cognitivos preestablecidos para la interpretación y la acción interinstitucional.

Para efectos de la presente investigación se utiliza el enfoque sociológico, puesto que por su naturaleza busca explicar el por qué las organizaciones adoptan determinados conjuntos de formas, procedimientos, y símbolos institucionales, que hacen hincapié en la manera del cómo se difunden dichas prácticas a través de los diferentes ámbitos organizativos (ver tabla 1.1). El institucionalismo sociológico sostiene que, muchos procedimientos formales practicados hoy en día por las organizaciones tuvieron su génesis en los mitos, creencias y formas de convivencia consuetudinarias practicadas por las sociedades. Bajo esa idea, las normas, reglas y prácticas institucionales en las que se sustenta el accionar político deben explicarse desde una óptica cultural (Hall y Taylor 1996).

Tabla 1.1 Características ontológicas del neoinstitucionalismo sociológico

Neoinstitucionalismo sociológico	
Enfoque teórico	-Contextualización cultural e institucional de la agenda. -Análisis de las lógicas de las conductas apropiadas dentro de ajustes institucionalizados.
Supuestos teóricos	-Enfoque cultural. -Los actores siguen normas y convenciones.
Método de enfoque analítico	-Deductivo-inductivo. -Estadístico y/o narrativo.
Concepción de instituciones	-Convenciones culturales, normas, marcos cognitivos.
Cambio institucional	-Focalizado en la creación institucional como difusión de una matriz preexistente.

	-Focalizado en los efectos equilibrantes de la institucionalización que se asocia a la lógica de lo adecuado.
Temas claves	-Difusión de una matriz institucional.
Debilidades	-Sesgos a los momentos de creación institucional y poco atendida al desarrollo subsecuente.

Fuente: (Hay 2006, 58-59).

Bajo el neoinstitucionalismo sociológico se definen a las instituciones como reglas, procedimientos, normas formales, símbolos cognitivos, guiones y plantillas morales que proporcionan marcos de significado. Al mismo tiempo, se concibe a la cultura como una institución alejada de formalidades y asociada únicamente con comportamientos, actitudes y valores afectivos. El enfoque sociológico ve a la cultura como una red de rutinas y guiones que proporciona plantillas para el comportamiento y la acción humana. Además de adoptar prácticas institucionales específicas por el hecho de ser ampliamente aceptadas dentro del entorno cultural.

La idea del enfoque sociológico de asociar a la cultura con las instituciones es entendida como aquella dimensión cognitiva y normativa del impacto institucional. Bajo esa concepción, las instituciones influyen en el comportamiento y en la acción humana, las cuales proporcionan estándares, libretos cognitivos, normas, categorías y modelos de actuación que especifican lo que se debe hacer, además de emitir los términos a través de los cuales se le asigna significado a la vida social (Hall y Taylor 1996). Eso hace que la relación entre el individuo y la institución se base en un razonamiento práctico, en el que el sujeto trabaja bajo normas e instrucciones institucionales predeterminadas para construir un curso de acción.

En resumen, el enfoque sociológico permite observar los motivos por los cuales los encargados de formular las políticas públicas eligen a las instituciones responsables de implementar los programas públicos sin considerar, muchas veces, las capacidades técnicas, financieras y operativas de dichos organismos. Valorando únicamente, el papel que desempeñarán en el proceso por la gran legitimidad social, política, y cultural que poseen. La utilización del enfoque contribuye enormemente a explicar las ineficiencias que se presentan en las instituciones del aparato estatal durante el proceso de implementación de las políticas públicas.

1.3.1. Coordinación gubernamental

Los estudios de implementación de las políticas públicas enfocados en las relaciones interorganizacional del aparato estatal “surgieron como respuesta a lo que se llamó los enfoques *top-down* y *bottom-up* de implementación”⁵ (Raidan 2009, 11). La coordinación como estrategia eficaz, y a la que recurren los gobiernos para solucionar problemas sociales complejos, es una de las demandas más antiguas que enfrentan las administraciones públicas en la actualidad (Lægreid, Nordø y Rykkja 2016; Bouckaert, Peters y Verhoest 2010). De conformidad con Köning (1992), el tema de coordinación gubernamental ha adquirido notable importancia en los últimos años, por ser un “complemento ineludible de la división del trabajo en las administraciones estatales” (De Francisco y Alandes 2005, 118). Además de considerarla como “un elemento central para la formulación e implementación de políticas homogéneas” que cumple con los criterios del diseño y por ser un mecanismo adecuado para solucionar problemas sociales multicausales (Figuroa 2020, 8).

La coordinación gubernamental se configura como una función del gobierno que tiene la capacidad de incidir en las etapas del ciclo de las políticas públicas, resaltando su importancia en la fase de implementación. En la etapa de ejecución de una política o programa, los actores involucrados trabajan de manera mancomunada y organizada indistintamente del nivel al cual pertenecen. Pero, la debilidad en la formulación a la hora de establecer una alternativa común para solucionar problemas públicos complejos, mediante coordinación entre las instituciones estatales sigue siendo uno de los motivos que dificulta el proceso de implementación de las políticas (Hudson, Hunter y Peckham 2019, 4).

En un sistema administrativo compuesto por organismos autónomos, en la práctica, la coordinación se presenta como una estrategia negativa. Al tratarse de instituciones que se ubican en un mismo nivel o rango de mando, la interacción es mínima puesto que “cada ministerio controla la política y la administración dentro de su ámbito político” (Christensen, Lægreid y Rykkja 2015, 4). Por la gran complejidad que tiene la coordinación gubernamental en la nueva gestión pública lograr que diversas instituciones estatales, autónomas, “complejas y diversas [...] trabajen juntas es realmente difícil” (Lægreid, Nordø y Rykkja 2016, 12 citando a Gulick 1937; Jennings y Krane 1994; Seidman 1970).

En virtud de ello, una las principales causas fundamentales de los fracasos de política percibidos por los gobiernos, ha sido la incoherencia e incapacidad de articular, fomentar y

⁵ Para revisar los enfoques de implementación ver acápite 1.2.1

coaccionar a las instituciones públicas para trabajar en conjunto (Bouckaert, Peters y Verhoest 2010, 14). Eso ha hecho que transitar de una coordinación negativa hacia una positiva, mediante la implementación de programa, disposiciones y servicios integrados sea un reto significativamente importante, que los gobiernos dentro de sus competencias, como administradores públicos, deben superar para lograr implementar políticas eficaces (Christensen, Læg Reid y Rykkja 2015, citando a Bouckaert et al. 2010).

La coordinación gubernamental implica relaciones de interdependencia entre las diversas instituciones estatales “para la consecución de objetivos comunes” (Méndez 2020, 283). En esa línea, la coordinación institucional es definida como un mecanismo de trabajo pensado e implementado en las políticas públicas, con el propósito de maximizar el accionar estatal y garantizar la consecución de los objetivos de gobierno mediante la cooperación interinstitucional.

Para Agranoff, por ejemplo, se define como el proceso por el que se da orden al esfuerzo institucional de las entidades de un gobierno; sus propósitos primordiales son evitar la duplicidad de esfuerzos, así como transparentar y hacer más eficiente el uso de los recursos. Para Alexander, por otro lado, es la concertación de acciones entre una serie de organizaciones que tienen dependencias mutuas. Otros autores la definen a su vez como la interrelación de las partes de un sistema u organización para lograr objetivos específicos y mejorar su funcionamiento integral o sus resultados, o simplemente como el manejo de las interdependencias existentes entre distintas tareas (Méndez 2020, 283).

La dificultad de resolver problemas sociales multicausales, “el cuestionamiento a la capacidad técnica de la función administrativa y la participación limitada de diversos sectores de la población en la toma de decisiones” (Montaño 2020, 22), dieron paso para que la nueva administración pública establezca instrumentos, mecanismos y procesos de gestión, participación y cooperación eficiente de diversas instituciones públicas y privadas. En la nueva gestión pública, la acción estatal se presenta con nuevos y mejores modelos de coherencia organizativa al prever que “la fragmentación de funciones e intervenciones a través de proyectos, programas y políticas pueden conducir a redundancias y sobrecostos” en la solución de problemas públicos (Herrera-Kit et al, y otros 2021, 148).

En la concepción de los estados modernos, la implementación de políticas públicas es el medio por el cual el Estado o el gobierno de turno, amparados en la potestad del ejercicio público, ejecuta acciones encaminadas a lograr “el bienestar de la población por medio del complejo aparato gubernamental” (Rosales 2019, 29). El concepto de coordinación

interinstitucional hace referencia a la integración de instituciones, estrategias, planes, políticas y sectores, concebidos como partes esenciales para solucionar un problema objeto de política pública. Siendo “la agregación de acciones sectoriales una estrategia de acción”, en la que diversas entidades públicas y privadas unen esfuerzos para ejecutar acciones destinadas a lograr objetivos comunes (Herrera-Kit et al, y otros 2021, 150).

De conformidad con Duque (2011, 3). La interinstitucionalidad es el proceso de interacción entre actores e instituciones “a través de mecanismos de cooperación” en torno a proyectos y objetivos compartidos. Además de constituirse como un modelo de coordinación horizontal y de gestión relacional entre pares, la interinstitucionalidad hace referencia a aquella estructura estatal administrativa, que “por ley requiere de la cooperación [entre] instituciones para concretar políticas públicas eficaces” (Rosales 2019, 33).

Hablar de coordinación gubernamental es hablar de cooperación entre dependencias e instituciones del Estado, puesto que al considerarse un problema como multicausal, ninguna institución por sí sola es suficiente ni posee los recursos —económicos, humanos, etc., — necesarios para proveer servicios y responder de manera eficiente a la problemática. Al ser las instituciones estatales equiparables entre sí, se requiere de un trabajo coordinado entre ellas para solucionar problemas complejos de forma efectiva, a un menor costo y tiempo posible. Lo que configura como una oportunidad para “mejorar la provisión de servicios, maximizar los recursos y aumentar la efectividad en la colocación de los bienes sociales” (Rosales 2019, 33).

Bajo los postulados de la coordinación gubernamental que mantienen entre sí las diversas entidades estatales, estructuralmente se distinguen dos dimensiones de coordinación: interna-externa y vertical-horizontal (ver tabla 1.2). La dimensión interna-externa hace referencia a la coordinación que mantiene el gobierno central con las instituciones públicas dentro de su radio acción y otras “organizaciones fuera del gobierno central”. Por otra parte, la dimensión vertical-horizontal da cuenta de aquella coordinación jerárquica y extendida que se mantiene dentro del aparato gubernamental (Lægreid, Nordø y Rykkja 2016, 15).

Tabla 1.2 Dimensiones de la coordinación gubernamental

	Coordinación horizontal	Coordinación vertical
--	-------------------------	-----------------------

Coordinación interna	Entre ministerios, organismos o sectores políticos.	Coordinación entre ministerios emparentados y organismos subordinados.
Coordinación externa	Con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.	Coordinación a) Hacia arriba con organizaciones internacionales. b) Hacia abajo con los locales y regionales.

Fuente: Christensen, (Lægreid y Rykkja 2015; Lægreid, Nordø y Rykkja 2016).

Las diferentes dimensiones de la coordinación gubernamental están pensadas para afrontar problemas sociales complejos y/o multicausales, ya que cuando aparecen ese tipo de problemas, los gobiernos “suelen reforzar el control político central y, al mismo tiempo, adoptar una coordinación contingente con enfoque de red” (Lægreid y Rykkja 2015, 5; citando a Kettl 2003). La coordinación gubernamental debe adaptarse y responder a los diversos problemas existentes, especialmente en situaciones impredecibles y complejas, para asegurar una adecuada implementación de los diversos programas públicos. Para ello, la coordinación vertical debe complementarse con la horizontal a través de redes.

Bajo esos argumentos y para efectos de la presente investigación, se utilizan los conceptos de la coordinación gubernamental interna, horizontal-vertical para identificar los factores de articulación y coordinación institucionales que determinan y, ayudan a explicar la falla de la política pública, focalizada en el proceso de implementación, para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

1.4. Falla de implementación ¿un problema de coordinación?

Para el caso, la coordinación “es el proceso mediante el cual se procura articular las acciones y recursos de los actores institucionales involucrados en la implementación de una política pública” (Raidan 2009, 11). En esa línea, las teorías de implementación establecieron la importancia que tiene la estrategia de la articulación y coordinación de acciones entre las diferentes instituciones responsables de ejecutar la política a nivel territorial.

Una vez que el gobierno decide solucionar un problema público mediante una política, se inicia una fase para analizar y estructurar las posibles acciones a hacer ejecutadas. En el

proceso se citan un sinnúmero de instituciones con distintos niveles —nacional, zonal, provincial, local— para participar en la implementación mediante un modelo de gobernanza horizontal y vertical (Howlett, Ramesh y Perl 2020, 229-230). En esa etapa, las instituciones, a través de los servidores públicos, desempeñan un papel esencial al recibir y ejecutar indicaciones precisas sobre quién hará tal cosa, cuándo y cómo lo harán y, en colaboración con quien o quienes cuando llegue el momento de materializar la nueva política.

La implementación es el camino que se sigue para dar solución a problemas identificados previamente y, por los cuales se crea la política caracterizada por su dependencia a las instituciones y funcionarios públicos, quienes establecen y ejecutan acciones puntuales encaminadas a solucionar el problema. Es decir, más allá del diseño y la formulación está la implementación de la decisión y, más allá del presidente de la legislatura está la compleja red de instituciones públicas con sus intereses y hábitos, encargadas de transformar las decisiones de política en hechos concretos. La ejecución de acciones mediante coordinación interinstitucional es pertinente y decisivo para el destino de las políticas, si aquellas llegan a ser efectivamente políticas públicas y no solamente discursos de gobierno y escritos de leyes (Aguilar 1993, 35).

Para alcanzar los objetivos de política propuestos, los actores gubernamentales, instituciones responsables de la implementación, deben “contar con una adecuada estructura institucional, así como también estar coherentemente integradas y debidamente coordinadas entre sí” (Lerda, Acquatella y Gómez 2003, 41). Cuando la estrategia de coordinación interinstitucional no es sólida o no se encuentra debidamente articulada aparecen obstáculos que impiden alcanzar las metas propuestas, dando lugar a que se configure una brecha de implementación.

El ciclo de las políticas públicas por su complejo proceso, a través del cual “se gestionan, diseñan, formulan, articulan y se coordinan las intervenciones públicas”, es susceptible a múltiples inconsistencias que pueden impedir la obtención del resultado esperado (Lerda, Acquatella y Gómez 2003, 15). Bajo ese postulado, la falla en el proceso de implementación de las políticas públicas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres radica en el mecanismo de articulación y coordinación de acciones interinstitucionales que llevan a cabo las instituciones públicas para atender a víctimas de violencia contra las mujeres. La estrategia de coordinación interinstitucional no contribuye significativamente a obtener los resultados de política esperados, puesto que las instituciones, parte del sistema con presencia en los

territorios, presentan una evidente desarticulación para coordinar acciones de política en conjunto.

La falta de articulación del trabajo coordinado y en conjunto entre los organismos estatales, ha ocasionado que la gran mayoría de actividades ejecutadas respondan a una lógica de acciones institucionales, más no interinstitucional tal y como postulan en sus contenidos las políticas de la región. Esa deficiencia de los sistemas, asociadas a factores externos del macrosistema, ha provocado que se configuren fallas en el proceso de implementación, lo cual ha impedido que las políticas de la región, en su gran mayoría, alcance a cabalidad los objetivos y metas trazadas.

1.4.1. Mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional

Para determinar el éxito o fracaso de una política pública es indispensable analizar el proceso de implementación, puesto que es en esa etapa en donde se estudia la aplicación de los mecanismos e instrumentos de articulación empleados. En ese sentido, las fallas de implementación de una política pública no solo se deben a la inadecuada aplicación de sus instrumentos y estándares, sino que también “a errores teóricos y técnico que hacen que las estrategias que se diseñan no produzcan los efectos esperados [...] o, por el contrario, a una inadecuada selección de instrumentos que no consideran de manera integral las características y condiciones” del grupo de instituciones responsables de su implementación (Leyton 2018, 13).

La articulación y coordinación interinstitucional aparece con la Nueva Gestión Pública en la década de los noventa como estrategia de los estados, para ajustar la prestación de los servicios públicos a las necesidades de la ciudadanía (Chudnovsky 2015, 20). La coordinación entre instituciones estatales es expresada mediante mecanismos interinstitucionales diseñados para atender los diferentes problemas públicos desde un enfoque intersectorial.

En ese sentido, los distintos mecanismos, de articulación y coordinación interinstitucional, están diseñados para que las diferentes instituciones gubernamentales involucradas en el proceso de implementación no sólo proporcionen a la población los servicios que son propios de sus competencias, “sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas” (Cunill-Grau 2014 citado en Herrera-Kit et, al. 2021, 136).

Para Duque (2011, 55) la articulación hace referencia a la unión de instituciones “a través de mecanismos de acción conjunta [...] en torno a la ejecución colectiva” de políticas,

programas, planes de interés común. Los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional son dispositivos de gobierno que agrupan a varias instituciones del aparato gubernamental para ejecutar acciones conjuntas destinadas a resolver fenómenos sociales con múltiples causas de origen.

Se configuran como un tipo de estrategia en las que diferentes instituciones participan de manera mancomunada para lograr objetivos comunes. Es un proceso que se orienta a establecer las condiciones necesarias para la ejecución del trabajo conjunto entre organismos interesados en alcanzar objetivos estratégicos, que no son posibles de lograr mediante la ejecución del trabajo aislado (González, Gonzáles y Restrepo 2022; Chessman 2022, 26; y ANT 2018).

Para tal efecto, Herrera-Kit et, al. (2021) presentan un grupo de mecanismos de colaboración interinstitucional —agregación de acciones sectoriales, consulta, unidades, comités y subcomités—, utilizados por los gobiernos en su afán de resolver problemas sociales multicausales, mediante el mejoramiento de la accesibilidad y prestación de los servicios públicos.

La agregación de acciones sectoriales se configura como una “estrategia de acción en la que diversas entidades públicas derivan acciones hacia un objetivo compartido” Herrera-Kit et, al. (2021, 140). Dentro de las políticas públicas la agregación de acciones debe comprenderse como un proceso dinámico, que involucra varios elementos que pueden desarrollarse en diferentes ritmos o en direcciones opuestas.

Para medir los efectos de la integración, se recomienda analizar cuatro dimensiones de las políticas públicas: marco de políticas, que versa sobre cómo los actores conciben el problema de política; participación del subsistema, que identifica los actores involucrados y el radio de acción para transversalizar las acciones; los objetivos de política, que se refieren a los intereses comunes de un problema transversal; y los instrumentos de la política, tales como de información, autoridad, tesoro y organización (Candel y Biesbroek 2016, 211).

El mecanismo de consulta es visto como un requisito necesario para integrar al número de actores esenciales en la solución de un problema. La consulta, mediante la gobernanza colaborativa, reúne a las partes interesadas en la solución del problema para participar en la toma de decisiones consensuadas. Es un mecanismo que aparece como respuesta a los fracasos de implementación, el alto costo y la politización de la decisión en los programas públicos (Ansell y Gash 2008, 2). Para Licha y Molina (2006) la consulta es uno de los

mecanismos de colaboración “que tienen como objetivo principal obtener retroalimentación, información, ideas e insumos para mejorar las políticas públicas” (Herrera-Kit et, al. 2021, 142).

Las unidades son un mecanismo de acción pública que consisten en la creación de “la unidad que direcciona la oferta de varias entidades” y que cumple a la vez “funciones de liderazgo en el andamiaje de la coordinación interinstitucional” (Herrera-Kit et, al. 2021, 142-143). Las unidades generalmente desempeñan las funciones de supervisión para lograr que las acciones resueltas en consenso sean ejecutadas conforme a lo acordado en los comités, gabinetes interinstitucionales, consejos intergubernamentales entre otros., creados para dichos fines.

Por último, los comités y subcomités son espacios creados para la integración y coordinación de actividades concernientes a programas públicos. De conformidad con Tosun y Lang (2013) los comités y subcomités se conforman de instituciones u organizaciones involucradas en la resolución del problema público. “Su papel va desde la planeación de actividades coordinadas, hasta la personificación de instituciones integrativas” ante la necesidad de articular acciones para alcanzar objetivos comunes.

Los comités o subcomités, como mecanismo de coordinación se crean “cuando es necesario el diálogo entre actores de diferentes sectores de política y niveles de gobierno” (Herrera-Kit et, al. 2021, 143-144), para llegar a consensos sobre las estrategias y actividades de política a implementar. El grupo de mecanismos de colaboración interinstitucional, descrito en líneas anteriores, se encuentra contenido en un esquema (ver tabla 1.3) que describe los criterios esenciales para identificar mecanismos de articulación y coordinación interinstitucionales.

Tabla 1.3. Criterios para la caracterización de los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional

Institucionalidad	Representatividad
<ul style="list-style-type: none"> -Mandato claramente establecido -Secretaría técnica (si es un comité permanente). - Permanencia y Antigüedad. -Alcance nacional, multisectorial y subnacional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Diversidad de actores gubernamentales. - Participación de actores relevantes. - Gobiernos subnacionales. -Participación del sector privado, la sociedad civil, académicos, entre otros.

-De nivel político y técnico.	
Operatividad	Funciones
-Términos de referencias definidos. -Presupuesto necesario asignado. -Periodicidad de reuniones. -Utilización de documentos técnicos y/o científicos como insumos.	-Consulta. -Coordinación. -Decisiones vinculantes.
Articulación	Monitoreo y evaluación
-Entre instancias nacionales y sectoriales. -Entre niveles de gobierno. -Con iniciativas no gubernamentales. -Entre programas de cooperación.	-Mecanismos de seguimiento y vigilancia establecidos. -Periodicidad de las evaluaciones. - Reportes periódicos de avances de la ejecución.

Fuente: (CATIE 2017, 7-8).

Los diferentes “niveles de gobierno desempeñan un rol relevante” en la operativización de los mecanismos de articulación y coordinación mediante formas verticales y/o horizontales. Los mecanismos de articulación vertical “son espacios de coordinación nacionales, regionales o intermedios y locales”. Se caracterizan por la dependencia y subordinación que tienen los niveles inferiores al nivel jerárquico superior. En el nivel nacional o superior se toman las decisiones de implementación para luego ser adoptadas a cabalidad por los niveles subnacionales del aparato estatal. Por otro lado, los mecanismos de articulación de forma horizontal se identifican por la coordinación de acciones de políticas públicas entre instituciones de un mismo nivel jerárquico, es decir entre organizaciones “del mismo nivel territorial o de gobierno” (Leyton 2018, 31-33).

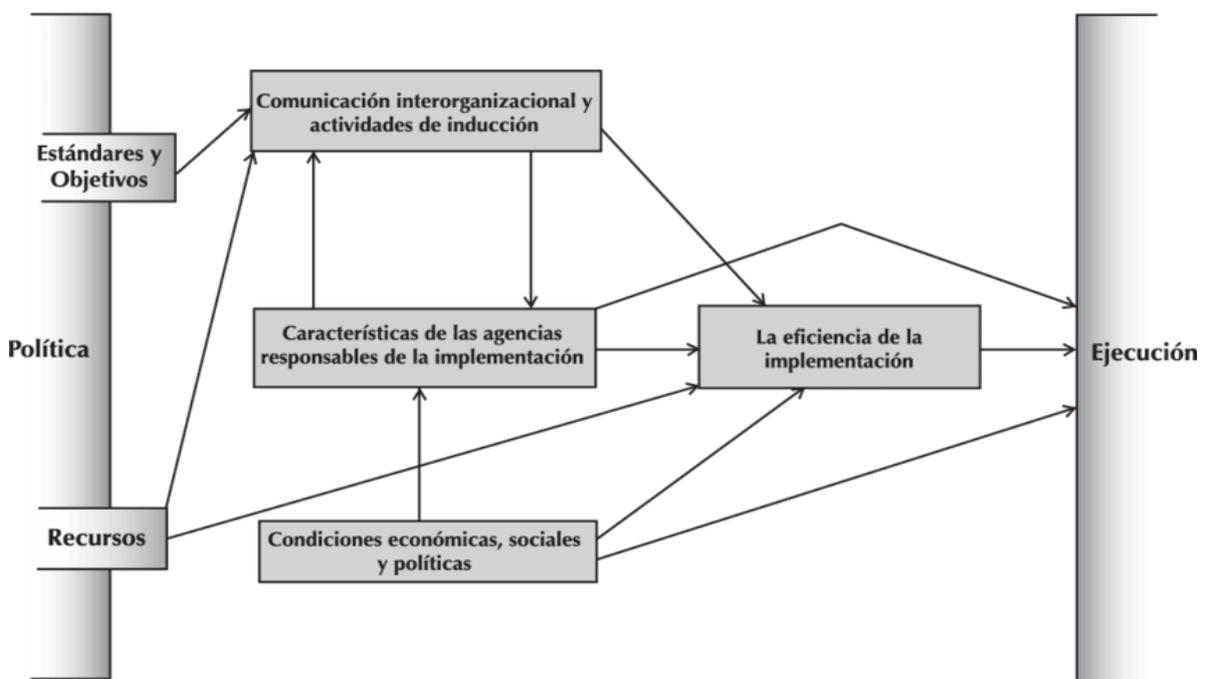
En conclusión, los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucionales son pensados y creados para conectar y articular las acciones de política con instituciones que geográficamente se encuentran en distintos lugares del territorio nacional. Esa articulación puede llevarse a cabo con organizaciones “en línea vertical, mediante mecanismos de enlace entre niveles administrativos territoriales —nacional, regional/intermedio y local” —; y en línea horizontal, entre instituciones del mismo nivel jerárquico (Herrera-Kit et, al. 2021, 145).

1.4.2. Coordinación interinstitucional como marco de análisis

Unas de las razones por las cuales las políticas interinstitucionales suelen fracasar en la etapa de implementación, se debe a: establecer metas extremadamente surrealistas sin contar con los recursos necesarios y suficientes para alcanzar dichos fines; a la poca o nula comunicación entre las instituciones implementadoras; a la falta de un mecanismo de control y seguimiento efectivo de las acciones de política; y, sobre todo, a no considerar la capacidad técnica, financiera y operativa de las instituciones intervinientes en el proceso.

En esa línea, Van Meter y Van Horn (2007) presentan un modelo para analizar el proceso de implementación de las políticas públicas, el cual contiene seis factores que describen el vínculo existente entre la política objeto de análisis y, el desempeño obtenido producto de su ejecución (ver ilustración 1.1). Entre los componentes se encuentran: los estándares y objetivos; los recursos disponibles; la comunicación interorganizacional y las actividades de inducción; las características de las agencias responsables de la implementación; las condiciones económicas, sociales y políticas; y la eficiencia de la implementación.

Ilustración 1.1. Modelo del proceso de implementación de las políticas públicas



Fuente: Van Meter y Van Horn (2007, 118).

Al centrarse en los factores que determinan el desempeño de las políticas públicas es indispensable analizar los indicadores de desempeño, puesto que “permiten determinar el grado de cumplimiento de las normas y objetivos” que inicialmente se planteó la política (Van

Meter y Van Horn 2007,117). A través del análisis de sus normas y objetivos, que se encuentran contenidos en las metas que la política pretende alcanzar, se puede evaluar si efectivamente la política fue ejecutada atendiendo a los estándares y reglas estipuladas. Puesto que “el estudio de la implementación no puede tener éxito ni fracasar, si no existe una meta en relación con la cual pueda ser valorada” (Van Meter y Van Horn 2007, 119 citando a Pressman y Wildavsky 1997).

Para evaluar la efectividad de la política y juzgar su implementación, no solo se debe analizar los estándares y objetivos, sino también los recursos traducidos en fondos o incentivos con los que cuenta la política “para estimular y/o facilitar la implementación efectiva” (Van Meter y Van Horn 2007, 120). En ese sentido, una política con recursos, humanos y financieros, carentes o limitados es más probable que presente deficiencias e inconvenientes para trabajar de forma articulada, lo que hace que su fracaso sea altamente inminente.

Para que la implementación de una política sea efectiva, es necesario que sus estándares y objetivos sean comprendidos y aceptados a cabalidad por los implementadores. Para ello, es indispensable que su contenido esté claramente especificado en el documento de política, ya que “ni los estándares, ni los objetivos pueden ponerse en práctica a menos que se los exprese con claridad suficiente, de tal modo que los responsables de la implementación puedan saber qué es lo que se espera de ellos” (Van Meter y Van Horn 2007,121). Así mismo, la comunicación entre las instituciones responsables de ejecutar la política debe de ser fuerte, clara y precisa al momento de transmitir información, bien sea dentro de la organización, de una institución a otra y/o mediante las diferentes actividades de inducción.

Para asegurar la efectividad de la comunicación entre las instituciones intervinientes y garantizar la eficiencia en la implementación es necesario ejecutar actividades de inducción y/o seguimiento. Todo eso, mediante el empleo de métodos de vigilancia tales como “visitas al lugar de la implementación, evaluaciones del programa, inspecciones administrativas, auditorias, controles de gestión y, otros mecanismos de información” que permitan conocer el estado de avance y el grado de cumplimiento de las acciones de política o programa (Van Meter y Van Horn 2007, 125).

En lo referente a las características de las agencias responsables de la implementación, se debe considerar las características propias de las instituciones que ejecutan la política. Eso incluye el tamaño, la estructura formal e informal, los vínculos de comunicación con otras instituciones igualmente responsables de la implementación y, los nexos formales e

informales con el personal encargado de formular la política y de su inducción (Van Meter y Van Horn 2007, 126-127).

Durante la ejecución de una política, las condiciones económicas, sociales y políticas impactan en la implementación y, “ejercen una profunda influencia en el desempeño de las organizaciones responsables”. Por tal motivo, durante el proceso de implementación se debe considerar si los recursos económicos que dispone la institución son suficientes para el éxito de la política. Además de contemplar en qué medida y de qué manera las condiciones socioeconómicas prevalecientes afectarán la implementación de la política. Qué tanta atención se le ha puesto al problema que pretende solucionar la política mediante su ejecución y, cuál es la inclinación política de las instituciones responsables de la implementación (Van Meter y Van Horn 2007, 127-128).

Por último, sobre la eficiencia de la implementación frente a la actitud de los encargados de ejecutar las acciones de política, Van Meer y Van Horn sostienen que, aunque la eficiencia de la implementación depende —en gran medida— de los factores antes expuestos, también se le atribuye la actitud que toman los encargados de la ejecución ante las acciones de política propuestas. “Los encargados de la implementación pueden hacer fracasar la política cuando rechazan los objetivos contenidos en ella”, puesto que sus acciones de manera indirecta pueden llegar ofender valores personales y religiosos de los implementadores, debilitar lealtades con otras instituciones o, afectar relaciones de su entorno social por ejecutar de dichas actividades (Van Meter y Van Horn 2007, 128-129).

De conformidad a esos postulados y, con el objetivo de identificar los factores que impiden la efectividad de las acciones ejecutadas mediante coordinación interinstitucional para atender a víctimas de violencia basada en género contra las mujeres; se presenta un conjunto de factores analíticos descriptivos (ver tabla 1.4) con fin de analizar el proceso de implementación de la política para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y, a partir de ahí, determinar la falla en el proceso de implementación objeto de análisis.

Tabla 1.4. Ítems observables de factores causales de la falla

Ámbito de la falla	Característica de la falla en el proceso de implementación	Ítems para la observación empírica	Posibles factores causales de la falla
---------------------------	---	---	---

<p>Proceso de implementación de la política pública.</p>	<p>El mecanismo de articulación y coordinación de acciones interinstitucionales que llevan a cabo las instituciones públicas para atender a las víctimas de violencia contra las mujeres de manera integral.</p>	<p>Si se consideró o no, integralmente las características y capacidades de cada una de las instituciones territorializadas para implementar la política pública.</p> <p>Si es o no adecuada y efectiva la comunicación entre las instituciones territorializadas que atienden a víctimas de violencia contra las mujeres.</p> <p>Si la política postula o no, un mecanismo de coordinación interinstitucional para atender casos de violencia contra las mujeres.</p> <p>Si existe o no un medio o canal de comunicación funcional y efectivo entre las instituciones que atienden a víctimas de violencia contra las mujeres.</p> <p>Si existe o, no una ruta interinstitucional funcional y efectiva, que marque las</p>	<p>No se examinó exhaustivamente las características territoriales de las instituciones responsables de la implementación</p> <p>Limitada comunicación en la ejecución de acciones interinstitucionales.</p> <p>Ausencia de un medio o, canal de comunicación efectivo entre las instituciones que atienden víctimas de violencia contra las mujeres.</p> <p>Ausencia de una ruta interinstitucional definida, que marque las instituciones de paso obligado por las que una víctima de violencia debe transitar para recibir atención integral.</p> <p>Incongruencia entre los objetivos y los recursos destinados a la política.</p> <p>Limitados recursos económicos de las instituciones</p>
---	--	---	--

		<p>instituciones de paso obligado por las cuales debe transitar una víctima de violencia contra las mujeres.</p> <p>Si las normas y objetivos de la política son congruentes con los recursos destinados para erradicar el problema de la violencia contra las mujeres.</p> <p>Si las condiciones económicas, sociales y políticas prevalentes afectan o no al proceso de implementación de la política.</p> <p>Si se realiza o no, periódicamente, seguimiento y vigilancia de las actividades de política ejecutadas mediante coordinación interinstitucional.</p> <p>Si los responsables de la implementación conocen y aceptan a cabalidad la política pública.</p> <p>Si las instituciones territorializadas son o</p>	<p>responsables de implementar la política.</p> <p>Falta de control y seguimiento de las actividades ejecutadas mediante coordinación interinstitucional.</p> <p>Desconocimiento de la política por funcionarios responsables de su implementación.</p> <p>Deficiencia en la implementación de la política.</p>
--	--	---	---

		no eficientes en la implementación de la política.	
--	--	--	--

Fuente: (Van Meter y Van Horn 1993, 2007; McConnell 2010, 2015; Manosalvas 2018).

Nota: Esta tabla fue elaborada por la autora, a partir de los textos de Van Meter y Van Horn 1993, 2007; McConnell 2010, 2015; y Manosalvas 2018 sobre análisis de implementación y fallas de políticas públicas.

Capítulo 2. Violencia contra las mujeres y políticas públicas en América Latina y el Caribe

La violencia contra las mujeres, en cualquiera de sus expresiones, es uno de los signos más visibles de desigualdad de género manifestada en una “desigual distribución de poder y, de relaciones asimétricas entre hombres y mujeres” (Rico 1996, 5), la cual mediante su perpetración discrimina y transgrede derechos humanos de las mujeres (ONU Mujeres 2019, 41-42). Bajo esa concepción y considerando la magnitud social del problema, a nivel internacional, se reconoció que la violencia contra ese grupo poblacional no solo representa un grave problema para las mujeres en particular, sino que también configura un serio obstáculo para lograr “la igualdad, el desarrollo y la paz” de todas las personas indistintamente de su sexo o género (ONU 1994).

En virtud de ese reconocimiento, en 1994 la Organización de Estados Americanos, OEA, cociente de la magnitud del fenómeno y de los graves problemas que están adheridos a la violencia contra las mujeres, sustentada en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, el organismo llevó a cabo la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención *Belém do Porá*, para aprobar el primer tratado interamericano destinado a abordar el problema de la violencia contra las mujeres.

Ilustración 2.1 Respuesta de los estados ante el problema de la violencia contra las mujeres



Fuente: (PNUD 2019 citado en SDH 2022, 31).

El tratado exhortaba y, obligó a los estados firmantes a implementar iniciativas nacionales sobre prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres mediante la adopción de acciones concretas para eliminar la problemática desde sus respectivos territorios. Bajo ese acontecimiento y en respuesta al macro problema de la violencia basada en género contra las mujeres, la región latinoamericana fue pionera en adoptar políticas públicas integrales e interinstitucionales para abordar y erradicar el problema desde una perspectiva multicausal.

2.1. Violencia basada en género contra las mujeres: un acercamiento conceptual

El término violencia de género, muy a menudo es empleado para recalcar en el hecho de que “la violencia contra la mujer tiene sus raíces en las desigualdades de género que perpetúan el estado de subordinación en el que se encuentran las mujeres” (OPS 2013, 2). Al considerar el vínculo que tiene el género con las “relaciones y situaciones de violencia” que viven las féminas, no es posible entender el fenómeno de la violencia contra la mujer como tal, sin antes detenerse en contextualizar las particularidades de las desigualdades basadas en el género desde una concepción general del problema (Ochoa y Calonge 2014).

Francisca Espósito citando a la ONU indica que, violencia de género es “todo acto de violencia sexista que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psíquico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada” (Espósito 2011, 20). La concepción de esa forma violencia basada en el género devela que el sexo es un determinante crucial para el ejercicio de la violencia y, el predominio de las pretensiones del sujeto más fuerte, físicamente, dentro de una relación de poder-dominación.

Por otra parte, la CEPAL señala que violencia basada en género “es todo el ejercicio de la violencia como tal que manifiesta las desigualdades existentes en las relaciones de poder entre hombres y mujeres” (Rico 1996, 7). Esa desigualdad entre ambos sexos, ha contribuido enormemente a materializar creencias de desvalor y subordinación de la mujer ante el hombre. Por lo que, hablar de violencia basada en género, es referirse a “un tipo determinado de violencia que sucede a partir de otorgarle menor valor a lo femenino y/o lo feminizable con respecto de lo masculino” (PNUD 2020, 38).

En la misma línea, PNUD (2020) sostiene que la violencia basada en género es entendida como cualquier acto de agresión, producto de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el marco de un sistema de relaciones cimentadas en el dominio y la subordinación

en las que se encuentran las mujeres en la sociedad. Por tal motivo, se entiende a la violencia basado en el género como “todo acto de violencia basada en la pertenencia del sexo femenino, que pueda o tenga como resultado un sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres” (García y Mella 2019, 8).

Bajo esa conceptualización y comprensión de las desigualdades de género entre los sexos se conceptualiza la violencia contra las mujeres, la cual es definida como “todo acto de violencia de género que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada” (OPS 2023 citando a la ONU 1993). Esa forma de violencia que basa su accionar en el género, se desarrolla en sociedades sexistas en donde el sujeto de sexo masculino es el principal perpetrador de la acción agresora, en su afán de mantener a flote la idea de *superioridad* ante la persona de sexo femenino.

La violencia basada en género contra las mujeres es definida “como las distinciones, agresiones, exclusiones o restricciones basadas en el sexo” (Orjuela 2012, 89). Además de lo mencionado, se entiende por violencia contra las mujeres a “toda conducta, acción u omisión que, de manera directa o indirecta, en el ámbito público y privado, basada en una relación desigual de poder afecte la vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, así como también la seguridad personal” de las féminas (UNC 2023, 1). Al ser la violencia contra las mujeres una de las expresiones más claras y notables de violación a los derechos humanos, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer CEDAW, conceptualiza al fenómeno y lo define como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer” (OMS 2013, 2023; ONU 2023).

Al analizar los conceptos de violencia de género y violencia contra las mujeres, se observa que ambas concepciones configuran como sinónimo, puesto que las agresiones contra ese grupo poblacional tienen su génesis en las desigualdades de género existentes entre hombres y mujeres. Esas desigualdades “resalta la cuestión cultural” de las desigualdades de género y de poder-dominación del sujeto más fuerte sobre el sujeto del sexo opuesto, haciendo que la conducta violenta sea siempre dirigida hacia las mujeres por el simple hecho de serlo (Yugueros 2014, 148-149).

La violencia contra las mujeres es uno de los problemas más difundido en el mundo actual, por ser una práctica violatoria de derechos humanos y, a la vez, contraventora de los derechos de las mujeres sostenida en el tiempo. Las agresiones contra las mujeres, además de transgredir derechos humanos, constituye un problema social de gran magnitud “debido a su incidencia en la población y a la gravedad de las secuelas físicas como psicológicas producidas a la víctima” (EMAKUNDE 2009, 2).

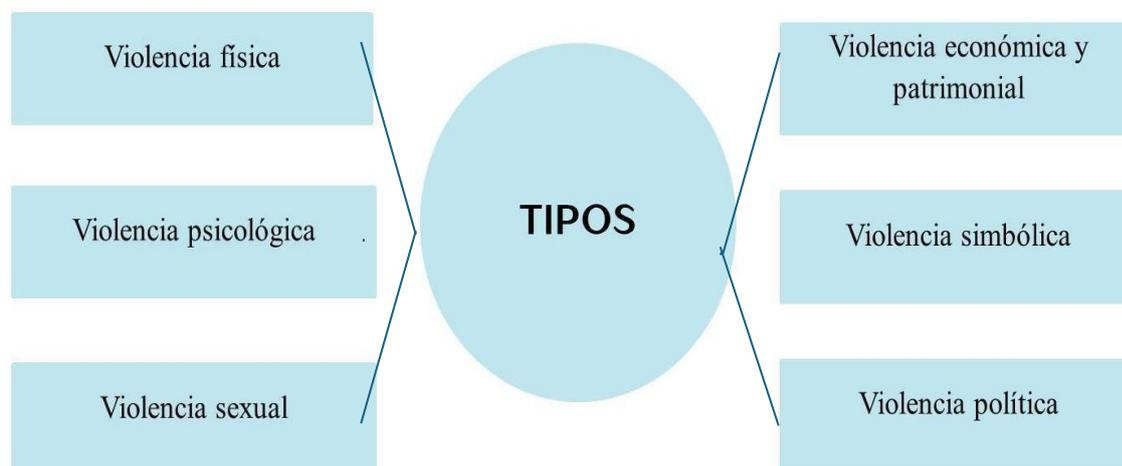
Esa situación a la que por siglos han estado sometidas las mujeres ha generado un contundente rechazo social, puesto que la histórica desigualdad, producto de la subordinación, que se arrastra ha posibilitado que se ubique a la mujer en una posición de desventaja en los ámbitos social, laboral, político y económico. Las agresiones contra las mujeres, no solo acarrea consecuencias físicas, psicológicas y/o mentales, sino que también limitan e impiden alcanzar el pleno desarrollo.

En atención a ese macro problema, organismos internacionales catalogaron a esa forma de violencia como un fenómeno social multicausal “violatorio a los derechos humanos de las mujeres” que impide a las féminas alcanzar el pleno desarrollo social (OPS 2023). La violencia contra las mujeres además de ser un problema con múltiples causas de origen, que trasciende a varias esferas de la vida tales como: educación, seguridad, economía, política, entre otras., se traduce en muertes, enfermedades permanentes y discapacidades que disminuyen, considerablemente, la calidad de vida de las personas víctimas de ese fenómeno (Alvarado y Guerra 2012, 119-120). Por lo tanto, se torna indispensables para el desarrollo social atender de manera integral el fenómeno de la violencia contra las mujeres, para buscar soluciones integrales y efectivas que contribuyan en la disminución y posterior erradicación del problema.

2.1.1. Tipos y modalidades de violencia basada en género contra las mujeres

La violencia basada en género es uno de los problemas públicos más difundidos a nivel mundial por las graves implicaciones contra la vida e integridad de las mujeres. En ese sentido, los tipos de violencia contra las mujeres se pueden definir “como el conjunto de acciones que afectan a las mujeres en alguna de las dimensiones: física, psicológica, sexual, económica/patrimonial, simbólica o política” (CNDH 2022).

Ilustración 2.2. Tipos de la violencia basada en género contra las mujeres



Fuente: Elaborado por la autora con base en (MMGDN 2022, 19).

La violencia física es aquella acción que se ejerce sobre el cuerpo de una persona, comúnmente mujer, “a través del uso de la fuerza física, sustancias, armas u objetos” que pueden provocar dolor, daño, lesiones o que esté en riesgo de producir cualquier otra forma de maltrato que afecta la integridad física de las mujeres (MMGDN 2020; ICHMUJERES 2023). La violencia física, también puede ser definida como “el uso de la fuerza física mediante una

acción o conducta que causa daño a la integridad corporal y a la salud, que implica una lesión en el cuerpo. Aunque no necesariamente ésta deba ser visible, pues este tipo de violencia comprende un rango de agresiones muy amplio que va desde un empujón, hasta las lesiones graves con secuelas permanentes o la muerte misma. Así pues, una de estas agresiones físicas consiste en forcejeos, empujones, bofetadas, tracción de cabellos, intentos de estrangulación, torceduras de brazo, golpes de puño, puntapiés, golpes con objetos, quemaduras, agresión con armas de fuego o punzocortantes, hasta el homicidio (Universidad Ricardo Palma 2017, 25).

La violencia psicológica se configura como cualquier acto u omisión que pueda dañar el bienestar emocional, disminuya la autoestima, perjudique o altere el pleno desarrollo personal y perturbe la salud mental de la persona víctima de maltrato psicológico constante. Ese tipo de violencia se puede traducir en

amenazas, acoso, hostigamiento, restricción, humillación, deshonor, descrédito, manipulación, aislamiento. Incluye también la culpabilización, vigilancia constante, exigencia de obediencia, sumisión, coerción verbal, persecución, insulto, indiferencia, abandono, celos excesivos, chantaje, ridiculización, explotación y limitación del derecho de circulación o cualquier otro

medio que cause perjuicio a su salud psicológica y a la autodeterminación (MMGDN 2020, 31).

En ese sentido, la violencia psicológica, considerada por muchos como un tipo de violencia inofensiva, puede desencadenar serios problemas de salud como: trastornos depresivos, “baja autoestima, intentos de suicidio y síndrome de estrés postraumático” (Universidad Ricardo Palma 2017). Además de causar “continua ansiedad, inseguridad y baja autoestima” repercute en la salud física de la víctima, volviéndola susceptible a infecciones, diabetes, aumento de la presión en la sangre, riesgos de ataques cardíacos”, entre otros efectos (Lea 2002, 245-246).

La violencia sexual se configura a partir de cualquier acción que obligue a una persona a participar en un acto sexual sin su debido consentimiento y, atente contra el derecho a la libertad sexual y reproductiva de las mujeres. La violencia sexual se materializa “a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza o intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares o de parentesco exista o no convivencia; así como prostitución forzada, explotación, esclavitud, acoso, abuso sexual y trata de mujeres” (MMGDN 2020, 31). Bajo ese contexto, la violencia sexual “es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto” sexual (OJN 2023).

La violencia económica y patrimonial hace referencia a la autoridad o poder que habitualmente se ejerce contra la mujer con el propósito de hacerlas dependientes económicamente (UNODC 2023). En ese sentido, la violencia económica se manifiesta por la “restricción o limitación de los recursos o ingresos económicos de la víctima”, mientras que la violencia patrimonial se evidencia “por la destrucción o sustracción de documentos, bienes, activos u objetos” (Castillo 2020, 101). La violencia económica y patrimonial, es un tipo común de violencia, incluso en países con alto índice de Desarrollo Humano, puesto que

se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de las mujeres, a través de: (a) La perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes; (b) La pérdida, sustracción, destrucción, retención o distracción indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales; (c) La limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o privación de los medios indispensables para vivir una vida digna; (d) La limitación o control de sus ingresos, así como la percepción de un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo (MMGDN 2020, 31-32).

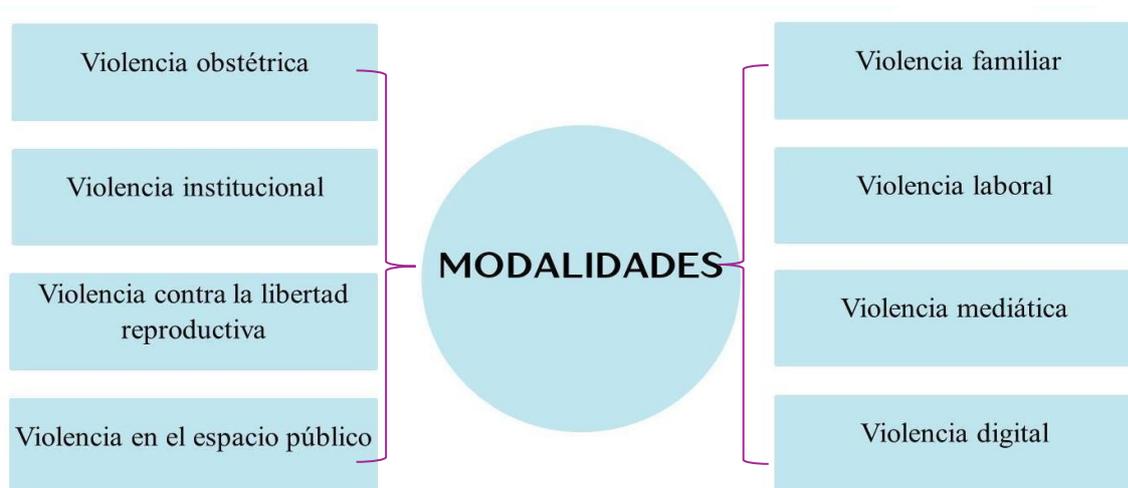
La violencia simbólica, es aquel tipo de violencia que se presenta mediante patrones de estereotipos “mensajes, valores, íconos o signos” que generalmente transmiten y reproducen el machismo, la dominación, la desigualdad, la discriminación y la naturalización de la violencia contra las mujeres en la sociedad (MMGDN 2020, 32). El arraigo cultural de la violencia simbólica no solo se encuentra en las familias, sino que también está presente en las instituciones, grupos u organizaciones que aprueben y difundan dicho comportamiento. La violencia simbólica es un tipo de violencia difícil de erradicar por su dificultad para identificarla, puesto que se encuentra “anclado en la colectividad y en la permisividad” (Ayuda en Acción 2018), mediante lo habitual que se configura como la “bisagra que permite entender un proceso mucho más complejo que la pura coerción o el mero voluntarismo” (Calderone 2004, 2).

Por último, la violencia política es aquella que está dirigida “a menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir la participación política de las mujeres, vulnerando el derecho a una vida política libre de violencias y/o el derecho a participar en asuntos públicos y políticos en condiciones de igualdad con los varones” (MMGDN 2020, 32). Es un tipo de violencia “que tiene como propósito reducir, suspender, impedir o restringir” la inclusión de una mujer en la vida política o, por el contrario, obligar a una mujer “a cometer un acto u omisión en relación con su mandato político” (Krook 2017, 51). La violencia política puede ser perpetrada por servidores públicos, autoridades educativas, dirigentes, militantes y simpatizantes de partidos políticos, medios de comunicación y sociedad en general.

Los tipos de violencia basados en el género contra las mujeres descritos en líneas anteriores pueden manifestarse en diferentes formas y ámbitos de ocurrencia. En ese sentido, las modalidades de violencia más comunes en las sociedades contemporáneas son las descritas a continuación (ver ilustración 2.3).

La modalidad de violencia familiar es el acto abusivo de poder u omisión intencional “dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres” (Gobierno de México 2016). Es aquella modalidad de violencia ejercida por una persona perteneciente al grupo familiar y/o, que tiene algún parentesco con la víctima —consanguinidad, afinidad, matrimonio, concubinato, unión de hecho entre otras—, indistintamente del espacio físico en donde pueda tener lugar.

Ilustración 2.3. Modalidades de la violencia basada en género contra las mujeres



Fuente: Elaborada por la autora.

La modalidad de violencia institucional es aquella perpetrada por organismos y servidores públicos, “partidos políticos, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil”, profesionales y/o cualquier persona perteneciente a un órgano, ente y/o institución pública o privada, que mediante su accionar “obstaculice, retarde o impida que las mujeres ejerzan y gocen de los derechos universales reconocidos en tratados y convenios internacionales (MPF 2022; Gobierno de México 2016).

La modalidad de violencia laboral es aquella violencia que discrimina a las mujeres “en los ámbitos de trabajo públicos y privados” (MPF 2020). Dicha modalidad “se manifiesta a través de acciones realizadas por una persona en contra de otra dentro del espacio de trabajo, que puede dañar la dignidad e integridad física, sexual, psicológica, económica o social” de la persona agredida (Cruz-Arroyo y Casique 2019, 58 citando a Chapell y Di Martino 2006). La perpetración de esa forma de violencia puede materializarse mediante humillaciones, descalificaciones, intimidación, golpes, amenazas, comentarios despectivos, acoso sexual, reducción del salario, negativa ante el otorgamiento de prestaciones laborales, entre otras.

Bajo esa modalidad de violencia, la persona agresora generalmente “tiene un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima”. Por lo que hablar de violencia laboral contra las mujeres es hablar de un abuso de poder institucional, que puede dañar “la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima”, impedir su desarrollo y atentar contra el derecho a la igualdad de género (Gobierno de México 2016).

La modalidad contra la libertad sexual y reproductiva es esa forma de violencia que vulnera el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente aspectos de su vida sexual tales

como: decidir ser madre o no, decidir sobre el número de hijos a procrear; así como cuándo, dónde y con quién tenerlos. Bajo esos argumentos, existen situaciones que pueden impedir que las mujeres ejerzan plenamente el derecho a decidir sobre su sexualidad, como por ejemplo “los casos de la anticoncepción forzada o bajo amenaza, los abortos efectuados en contra de su voluntad, los embarazos y la maternidad forzadas, la mutilación/ablación genital de la mujer y el matrimonio forzado” (Bermúdez 2008, 92).

La modalidad de violencia obstétrica es aquella forma de violencia perpetrada por el personal de salud contra el cuerpo de una mujer. Es una modalidad de violencia que hace referencia a un “conjunto de prácticas que degradan, oprimen e intimidan a las mujeres de distintas maneras dentro de la atención a la salud reproductiva, fundamentalmente en el período del embarazo, parto y postparto” (García 2018, 42). Al igual que la violencia contra la libertad sexual y reproductiva, es una violación a los derechos humanos de las mujeres puesto que, mediante el abuso, la negligencia, la acción u omisión se daña y se denigra, mediante tratos inhumanos, el cuerpo y la dignidad de las mujeres.

La modalidad de violencia mediática contra las mujeres es definida “como aquella producción, por medios de comunicación masivos, a través de publicaciones, difusión de mensajes e imágenes estereotipadas”, de manera directa e indirecta promueven la violencia mediática. Mediante humillaciones, difamación, discriminación, deshonor y explotación se las exhibe como objeto de consumo (Díaz 2021). De igual manera, se considera violencia mediática, el hecho de utilizar imágenes de mujeres, mujeres adolescentes y niñas para promocionar propagandas pornográficas que contribuyen a cimentar patrones socioculturales “generadores de la violencia contra la mujer” (Suárez 2017).

La modalidad de violencia digital, vinculada con la modalidad mediática, es esa forma de violencia “que se ejerce en el ámbito digital y se vale de herramientas tecnológicas” tales como: teléfonos celulares, computadoras, redes sociales, plataformas digitales e internet. Se perpetra “a través de acciones directas e indirectas contra las mujeres” mediante la difusión no consentida de imágenes y videos íntimos, agresiones verbales en plataformas virtuales, ciberacoso, hostigamiento digital, discursos de odio por medios digitales, entre otros. La violencia digital es una modalidad de violencia basada en género contra las mujeres que “afecta la libertad de expresión, el acceso a la información y el acceso efectivo a internet” (DP y UNFPA 2023, 2-3).

Por último, la modalidad de violencia en los espacios públicos “es aquella forma de violencia dirigida en contra de las mujeres por una o más personas en lugares públicos o de acceso público como medios de transporte, centros comerciales”, calles, escuelas, colegios, universidades, lugares de trabajo, establecimientos de salud, medios de comunicación entre otros (MMGDN 2020, 32). La violencia en el espacio público es un fenómeno que puede darse a través de conductas inadmisibles tales como comentarios sexuales y machistas, acoso sexual, burlas, manoseos, golpes e insultos (Gómez y Román 2019).

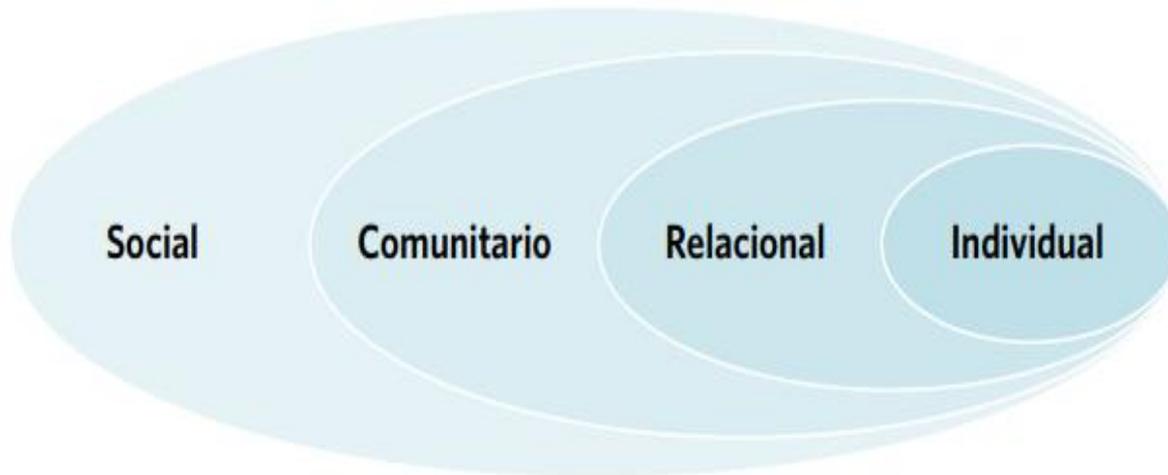
2.2. Factores causales de la violencia basada en género contra la mujer

La violencia contra las mujeres es un problema complejo donde diferentes factores interaccionan entre sí y contribuyen en la perpetración del fenómeno en las esferas individual, familiar, comunitario y social. No existe una causa única que explique el fenómeno de la violencia contra ese grupo de la población, puesto que cualquier mujer independientemente de su edad, raza, etnia, educación, identidad cultural, estatus socioeconómico, ocupación, religión, orientación sexual, con diferentes capacidades físicas o mentales pueden ser sujetos de esa violencia (UNODC 2010, 33).

En ese aspecto, existe un conjunto de los factores causales de riesgo que pueden aumentar la posibilidad para que una mujer sea víctima de violencia basada en género, esos factores se pueden identificar en las esferas individual, familiar, comunitario y social. Bajo esos argumentos y, con el propósito de citar los factores de riesgo que inciden en la aparición de la violencia contra las mujeres, se hace uso del modelo ecológico por contener un formato que clasifica esos factores, causales de la violencia contra las mujeres, en diferentes niveles y esferas de influencia (OMS y EHMTL 2011 citando a Dahlberg y Krug 2002). El modelo ecológico⁶ aborda la violencia contra las mujeres al proporcionar “una clasificación de cuatro niveles de la ecología social, que dan cuenta de los diferentes elementos que influyen” para que se materialice esa forma de violencia.

⁶ Véase: Vives, Cases Carmen. 2011. “Un modelo ecológico integrado para comprender la violencia contra las mujeres. *Feminismo/s* (18): 291-299

Ilustración 2.4. Modelo ecológico para identificar factores de riesgo de la violencia basada en género contra las mujeres



Fuente: (OMS y EHMTL 2011, 19)

El nivel individual o personal, “se vincula a los factores personales y biológicos de las víctimas” (Aquiahuatl 2022). La esfera agrupa factores tales como: el sexo, género, etnia, edad, nivel educativo, estado civil, entre otros. Así como también, los antecedentes personales de violencia basada en género, que tienden a aumentar la posibilidad para que una mujer sea víctima de violencia. Además del consumo de alcohol, drogas u otras sustancias sujetas a fiscalización; “la depresión, ideación suicida, desórdenes alimenticios, baja autoestima e interés por la vida, problemas conductuales y, el deterioro general de las condiciones físicas y mentales” que predeterminan a la persona a ser víctima de violencia (Monreal-Gimeno, Povedano-Díaz y Martínez-Ferrer 2013).

El nivel relacional o microsistema hace mención al medio ambiente inmediato en donde se desarrolla la víctima. La esfera agrupa “los factores que aumentan el riesgo como consecuencia de las interacciones entre compañeros(as), parejas y otros integrantes de la familia” (OMS y EHMTL 2011). En ese caso, los riesgos de ser víctima de violencia contra la mujer se asocian a: los antecedentes familiares de violencia; a las conductas violentas del círculo social más cercano —compañeros/as amigos, parejas y familiares—; al “ordenamiento familiar patriarcal; a la dominación económica del varón; al empleo de la violencia como forma de resolver conflictos” familiares; los ingresos económicos del núcleo familiar; a la pobreza económica familiar; entre otros (Aquiahuatl 2022).

En la esfera comunitaria o mesosistema, se describen “factores estructurales que influyen en los entornos cotidianos donde se generan las relaciones de poder” (Aquiahuatl 2022).

Generalmente son los contextos en donde se arraigan y prevalecen relaciones y costumbres socioculturales como: las escuelas, los lugares de trabajo, barrios, vecindarios, entre otros. La esfera define las características de los entornos que contribuyen a aumentar la intolerancia a la diversidad de género, la orientación sexual, la discriminación por pertenencia étnica, y preferencias religiosas, el nivel socioeconómico, las opiniones ideológicas políticas, el origen nacional o social, el estado civil, entre otras (Essayag 2018, 115). Así como los conflictos sociales generados por penurias económicas, el desempleo y la falta de oportunidades para el pleno desarrollo de las mujeres.

Dentro de la esfera comunitaria, también se incluyen factores estructurales y de contexto “que naturalizan las relaciones de poder y permiten la reproducción de prácticas violentas contra las mujeres” (SDH 2022). Entre ellos se encuentran: la reproducción de hábitos y costumbres estereotipadas de género; la subordinación y desvalorización de la mujer ante el hombre; la cultura machista estereotipada; el poder-dominación del género masculino ante el femenino; las familias patriarcales que consideran la violencia contra las mujeres como un problema privado; la poca visibilidad del enfoque de género en instituciones públicas; así como la difusión de contenidos violentos y denigrantes en medios de comunicación.

Por último, la esfera social “se compone de las normas, mandatos, actitudes, creencias y representaciones culturales basadas en el sexo y género que influyen en los estereotipos sobre el deber ser” (Aquiahuatl 2022). El nivel agrupa factores de carácter general, concernientes a la estructura macrosocial que influyen y perpetúan la violencia contra las mujeres. En la clasificación se incluyen las normas sociales, las políticas sociales y económicas, que crean brechas y mantienen las desigualdades entre grupos de personas (CDC 2004, 5). Los roles de género rígidos, producto de las construcciones sociales de género existentes; las leyes permisivas con vacíos legales, que posibilitan la impunidad; y la poca o nula credibilidad en las instituciones estatales.

Las creencias sobre identidades culturales entre hombres y mujeres hacen que “se perpetúe la idea de superioridad de los hombres sobre las mujeres y, se les asigne atributos y roles en función del sexo” (Aesthesis 2020). Ante tal caso, los escenarios de pobreza, explotación laboral, la exclusión de las mujeres en actividades económicas productivas, falta de oportunidades y acceso a medios de supervivencia que padecen millones de mujeres en todo el mundo, especialmente en los países con bajo índice de desarrollo humano; la exclusión de

mujeres en los ámbitos sociales, económicos, y políticos; las mujeres en situación de movilidad humana de manera irregular; y la disolución de vínculos familiares y comunitarios (SDH 2022, 80-99); son algunas de las causas de perpetuación del fenómeno de la violencia contra las mujeres.

En ese sentido, un informe del Banco Mundial denominado *La mujer, la empresa y el derecho*⁷ en donde se evaluaron las legislaciones que regulan la participación económica de las mujeres de 190 economías desde 1970 hasta 2022, se deduce que “alrededor de 2400 millones de mujeres en edad de trabajar no tienen igualdad de oportunidades económicas”. Según ese organismo, a nivel mundial aún no se ha logrado la igualdad entre hombres y mujeres para acceder a oportunidades económicas laborales, puesto que en la actualidad solo se le han reconocido a las mujeres alrededor del 77% de los derechos que actualmente tienen reconocido los hombres. Hecho que automáticamente indica “la existencia de una paridad jurídica incompleta” (Banco Mundial 2022).

El informe también indica que, en el periodo de tiempo comprendido entre 1970 a 2022 todos los países alrededor del mundo implementaron al menos una reforma legal para lograr la igualdad de género. Pero, pese a dichos avances, la disparidad de género se encuentra presente en todas las regiones y niveles de ingresos. En igual forma, sostienen que el hecho de postular la igualdad de género en instrumentos legales para eliminar las barreras de acceso a oportunidades que presentan las mujeres frente a los hombres, como una manera efectiva de erradicar la violencia contra ellas, no necesariamente se traduce en una efectiva implementación de los programas y políticas públicas (Banco Mundial 2023, 58).

El fracaso de los programas públicos que versan sobre, violencia, discriminación e igualdad de género, en gran medida se debe a que aún existen economías con normas sociales, culturalmente aceptadas, que hacen que sea complicado lograr la igualdad en materia económica, social, laboral y política. De igual manera, el informe postula que todo ese escenario se configura por a la limitada capacidad de algunos estados para hacer cumplir las leyes y programas de violencia contra las mujeres y lograr políticas públicas exitosas en temas de igualdad de género (Banco Mundial 2023, 58). Las experiencias sobre desigualdad laboral demuestran que, es mucho más fácil cambiar las leyes, que cambiar las creencias y prácticas culturales fuertemente arraigadas en la sociedad (UNODC 2010).

⁷ En el informe se analizan ocho áreas relacionadas con “movilidad, trabajo, remuneración, matrimonio, parentalidad, empresariado, activos y jubilación” (Banco Mundial 2022) como áreas humanas que afectan o la participación económica de las mujeres.

2.3 Situación de la violencia basada en género contra las mujeres en la región

La violencia contra las mujeres es una pandemia global que afecta a las sociedades en general. La perpetración de la violencia basada en género tiene efectos devastadores sobre las víctimas, familias y comunidad, por ser esa una expresión extrema de las desigualdades y del ejercicio de poder-dominación en el que viven millones de mujeres en todo el mundo. Bajo ese panorama, la Organización Mundial de la Salud estimó para el 2021 que 736 millones de mujeres fueron víctimas de violencia basada en género, es decir, el 30% de la población mundial padeció violencia física o sexual por parte de su pareja íntima y/o violencia sexual por terceras personas (OMS 2021). Así mismo, se especifica que alrededor de la cuarta parte de la población femenina mundial, con edades comprendidas entre 15 y 49 años han sido víctimas de algún tipo de violencia por razones de género (OMS 2021).

De igual manera, en lo que respecta a la manifestación más letal de esa forma de violencia, datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y las Drogas (UNODC por sus siglas en inglés) postula que, a nivel global durante el año 2017, 87.000,00 mujeres fueron asesinadas por razones de género y, de ese total, el 58% perdieron la vida en manos de sus parejas íntimas o familiares (UNODC 2018, 10).

En América Latina y el Caribe, los altos índices de violencia basada en el género contra las mujeres son alarmantes. De conformidad con ONU mujeres, en todos los países de la región en donde se ha ejecutado ese tipo de encuestas “la violencia contra las mujeres es generalizada”, puesto que entre un cuarto y la mitad de las encuestadas “declararon haber sufrido alguna vez violencia por parte de sus parejas” (ONU Mujeres 2019, 41-42).

De igual forma, las estimaciones de la Organización mundial de la Salud para América Latina y el Caribe postulan que “a nivel regional las cifras no dejan de ser alarmantes” puesto que la prevalencia de violencia física y/o sexual a lo largo de la vida en mujeres de 15 años en adelante, es de 35%. Los datos evidencian que en la región latinoamericana existe una prevalencia de cinco puntos porcentuales por encima del promedio mundial (OMS 2021).

En la misma línea, y de conformidad con la CEPAL (2021), en el año 2020 más de 4.091 mujeres fueron víctimas de femicidios en América Latina y el Caribe. Según ese organismo, los países con las tasas de femicidios más altas por cada 100.000 habitante fueron: Honduras con 4.7 mujeres, República Dominicana con 2.4 y El Salvador con 2.1 Así mismo, la entidad postula que para el año 2020 países como Argentina, Chile, México y Nicaragua mantuvieron

las mismas tasas registradas en el 2019, mientras que, Ecuador, Costa Rica y Panamá, reportaron un aumento con respecto al año anterior (CEPAL 2021).

Por otra parte, el Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe menciona que, “en la mayoría de los países de América Latina, las tasas de femicidios persisten sin grandes variaciones en los últimos años”. Esa afirmación se debe a que, para el año 2022 la región reportó 4.050 mujeres víctimas de femicidios/feminicidios. Así mismo se indica que de los 19 países que reportaron datos del 2022, las tasas más altas de femicidio, feminicidios, homicidios intencionales y muertes violentas de mujeres por razones de género se registraron en Honduras (6,0), República Dominicana (2,9), El Salvador y Uruguay (1,6) (CEPAL 2022, 2023). Ante ello, ONU Mujeres especifica que

19 países de América Latina y el Caribe muestran un total de 2.559 mujeres víctimas de feminicidio o femicidio en 2017. Los datos de 2016 y 2017, muestran que El Salvador (con una tasa de 10.2 femicidios por cada 100.000 mujeres), Honduras (5.8), Belice (4.8), Trinidad y Tobago (3.0), Guatemala (2.6) y República Dominicana (2.2) son los países con mayor prevalencia de feminicidios en la región (ONU Mujeres 2019, 41-42).

2.4. Políticas públicas para abordar la violencia basada en género contras las mujeres en América Latina y el Caribe

Por norma general, las políticas públicas son dispositivos políticos administrativos, destinados a solucionar problemas públicos que la sociedad demanda. En esa línea, las políticas públicas son formuladas y “coordinadas en torno a objetivos explícitos” (May 2003, citado en CEPAL 2019) en donde no solo se precisa el curso de acción que deben seguir las instituciones públicas estatales para abordar el problema mediante la prestación bienes y servicios, sino que también contienen metas medibles, una gama de instrumentos —de información, legales, financieros y de organización— así como diferentes mecanismos de articulación y coordinación interinstitucionales para alcanzar los objetivos de política propuestos.

En ese sentido y de conformidad a lo acordado en el tratado interamericano, los estados suscriptores avanzaron en la formulación de políticas y planes nacionales destinados a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en sus múltiples expresiones. Con relación a eso, un informe realizado por PNUD y ONU mujeres (2017, 18-19) señaló que, de los 33 países de la región 15⁸ de ellos contaban con al menos un instrumento de

⁸ “Haití, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Nicaragua” (PNUD y ONU Mujeres 2017, 34-35).

política en ejecución —leyes, programas, planes de acción—, específicos para abordar la violencia contra las mujeres⁹ (ver tabla 2.1).

Tabla 2.1. Países con públicas intersectoriales específicas para eliminar la violencia contra las mujeres

País	Política /Instrumentos
<i>Colombia</i>	<i>Política Pública Nacional de equidad de género para las mujeres.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley 1257 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones (2008, Art.35). ● Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencias 2012-2022 (CONPES 161).
<i>Chile</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley 20.066 Establece la Ley de Violencia Intra Familiar (2005) ● Plan Nacional de Acción en contra de la violencia hacia las Mujeres (2021-2030).
<i>Brasil</i>	<i>Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley No 11.340 (María da Penha). ● Segundo Pacto Nacional para Enfrentar la Violencia Contra la Mujer 2012- 2015

⁹ En la tabla 2.1 se presentan los países de la región que en la actualidad cuentan con leyes, planes de acción multisectoriales y políticas públicas específicos para eliminar la violencia contra las mujeres.

<i>Panamá</i>	<i>Política Pública de Igualdad de oportunidades para las mujeres</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley N-82 Que adopta medidas de prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el femicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer 2013. ● Plan Estratégico contra la violencia hacia la mujer 2021-2024.
<i>México</i>	<i>Política Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia 2007 ● Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, PIPASEVM, 2021-2024.
<i>Ecuador</i>	<i>Política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley Orgánica Integral para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres 2018. ● Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2030.

<i>Costa Rica</i>	<i>Política Nacional para la atención y la prevención de la violencia contra las mujeres de todas las edades.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley N° 8589 de Penalización de la Violencia contra las Mujeres-2007. ● Plan Nacional de Acción para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres 2017-2032.
<i>El Salvador</i>	<i>Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres 2010. ● Plan de Acción de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
<i>Guatemala</i>	<i>Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer (2008). ● Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres, PLANOVI, 2020-2029.
<i>Honduras</i>	<i>Política Nacional de la Mujer</i>
	<ul style="list-style-type: none"> ● Decreto N- 66-2014 de reformas a la ley contra la violencia Doméstica de 1997. ● Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2014-2022.
<i>Nicaragua</i>	<i>Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</i>

	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley Integral Contra la Violencia hacia las Mujeres y de Reformas a la Ley N° 641 del Código Penal. ● Plan Nacional de Acción contra la Violencia hacia la Mujer, Niña, Niño y Adolescente (en elaboración).
<i>Paraguay</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Ley No 1.600 Contra la Violencia Doméstica, 2000. ● II Plan Nacional contra la violencia hacia las mujeres 2015-2020
<i>Haití</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Tercer Plan Nacional para Combatir la Violencia contra las Mujeres y las Niñas 2017-2027.

Fuente: Elaborada por la autora con base en (PENUD y ONU Mujeres 2017; Essayag 2018).

Para el 2017 Argentina, Perú y Republica Dominicana, eran parte del grupo de países con políticas específicas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, a la fecha, dichos países han transitado a políticas nacional para la igualdad de género. En el caso de Panamá, que para aquel año contaba con un plan de acción nacional de violencia doméstica y/o violencia familiar, en el 2021 aprueba el Plan Estratégico nacional contra la violencia hacia la mujer 2021-2024.

2.4.1. Contenido de las políticas públicas de violencia basada en género contra las mujeres en la región: enfoques, ejes estratégicos y líneas de intervención

En América Latina y el Caribe, las políticas públicas de lucha contra la violencia a las mujeres han incorporado de manera paulatina, en sus instrumentos de política, diferentes enfoques, ejes estratégicos y líneas de intervención en los que se fundamentan y basan sus accionar. En ese sentido, los enfoques de política pública hacen referencia a “aspectos conceptuales, ideológicos y políticos que orientan la manera en la que se comprende, analiza y aborda la construcción y ejecución de la política a través del plan de acción” (INAMU 2017). Mediante la revisión de los instrumentos de política de los países citados que cuentan planes y/o políticas específicas contra la violencia a las mujeres se constata la existencia de los siguientes enfoques (ver tabla 2.2).

Entendiendo que la violencia contra las mujeres es una clara manifestación de violación a los derechos humanos ampliamente reconocidos en diferentes instrumentos internacionales, se incorpora el enfoque de derechos humanos como un eje articulador para orientar las intervenciones de políticas públicas (Mideplan y ONU Mujeres 2017, 7). Mediante el uso del enfoque, se busca garantizar y proteger “los derechos humanos de las mujeres desde su diversidad a través de la aplicación de los principios de igualdad y no discriminación para las víctimas de violencias basadas en género” (ACPEM 2018, 82).

El enfoque de género, en las presentes políticas, pretende transformar la perspectiva de desigualdad e inequidades construyendo roles específicos para hombres y mujeres. Con el establecimiento del enfoque de género, por un lado, se procura a través de la política que la sociedad no discrimine por razones de género. Mientras que, por otro lado, se pretende “promover la igualdad de oportunidades con especial énfasis en el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las mujeres a través de su empoderamiento como titulares de derechos” (Mideplan y ONU Mujeres 2017, 6).

El establecimiento del enfoque intergeneracional en las políticas públicas de la región pretende romper con el círculo de la violencia contra las mujeres, puesto que su ciclo tiende a transmitirse de generación en generación. Al considerar que la violencia basada en género contra las mujeres puede tener su génesis en el maltrato infantil, se torna indispensable proteger derechos específicos en cada etapa de la vida del individuo, así como establecer estrategias puntuales para identificar y tratar dichas vulnerabilidades.

Para comprender y prevenir la violencia es preciso entender que cada una de las etapas de la vida – primera infancia, niñez, adolescencia, juventud, adultez y adulto mayor – representa una fase especial y una oportunidad única para actuar sobre los factores de riesgo específicos y para potenciar los factores de protección. Según la OMS, la adopción de esta perspectiva contribuye a detectar los factores de riesgo tempranos y a definir los momentos más oportunos de una intervención temprana centrada en los grupos de edad más joven (INAMU 2017, 56-57).

Por ser América Latina y el Caribe una región diversa en donde cohabitan diferentes comunidades, pueblos, y nacionalidades con sus propias costumbres que a través del tiempo se han vuelto cultura, las políticas de la región contienen el enfoque de la interculturalidad para establecer y ejecutar acciones de política integradoras y no discriminatorias con grupos minoritarios. Desde esa perspectiva, “se pretende contribuir con la transformación social para promover cambios en las dinámicas de exclusión, discriminación, invisibilizarían y

desigualdades” que se perpetran contra determinados colectivos, grupos étnicos, población migrante entre otros (MinMujeryEG 2020, 11).

El enfoque de la interseccionalidad en las políticas públicas de violencia contra las mujeres en la región permite enfocar el lente y establecer acciones puntuales hacia aquellas mujeres violentadas, producto de la discriminación originada por razones de sexo, género, etnia, orientación sexual, posición social, condición migratoria, pobreza, discapacidad, enfermedades crónicas transmisibles entre otras. Bajo ese enfoque, las políticas que abordan la violencia contra las mujeres contemplan mecanismos para abordar y atender aquellas mujeres que se ven atravesadas por varios factores de discriminación y, por los cuales se manifiesta esa forma de violencia.

Al ser considerado el fenómeno de la violencia contra las mujeres como un problema multicausal, una institución por sí sola, no posee los recursos —políticos, financieros, humanos, entre otros—, suficientes y necesarios para resolver un problema de tal magnitud. En esa línea, las políticas públicas de la región sobre violencia contra las mujeres incluyen el enfoque intersectorial, con el propósito de ejecutar acciones de política coordinadas bajo marcos de colaboración con otras instituciones que corresponden a sectores públicos y privados.

Tabla 2.2. Enfoques en las políticas públicas de violencia contra las mujeres de la región

Enfoques en las políticas públicas	Países
Enfoque de derechos humanos	Chile, Ecuador, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Nicaragua, Brasil y Panamá.
Enfoque de género	Chile, Ecuador, Costa Rica, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Panamá, Brasil, Guatemala y Honduras.
Enfoque intergeneracional/ciclo de vida	Chile, Ecuador, Colombia, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, Brasil.
Enfoque de interculturalidad	Chile, Ecuador, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Perú, Panamá, Brasil.

Enfoque de interseccionalidad	Chile, Ecuador, Costa Rica, Guatemala, México
Enfoque de intersectorialidad	Chile, Ecuador, Colombia, Guatemala, Paraguay, Panamá, Brasil y Costa Rica.
Enfoque territorial	Chile, Ecuador, Guatemala, Costa Rica.
Enfoque de Gobernanza	Costa Rica y Guatemala.

Fuente: Elaborado por la autora con base en los instrumentos de política de los países citados.

El territorio es concebido como el espacio en el cual tienen su génesis los problemas sociales. Se configura como el lugar idóneo en donde se suelen reproducir y perpetuar “relaciones de poder o de posesión por parte de sus habitantes” (Montañez y Delgado 1998, citado en MinMujeryEG 2020, 11). Al tener en cuenta que “las particularidades de los territorios suelen incidir de alguna u otra manera en la prevalencia de la violencia basada en género contra las mujeres” (SDH 2022, 106), las políticas de la región incluyen el enfoque territorial para encuadrar y ejecutar sus acciones, de conformidad al contexto social y cultural en donde se desarrolla el problema público.

El enfoque de la gobernanza en las políticas públicas de la región, se postula por “la necesidad de construir espacios públicos que posibiliten la participación ciudadana” en la toma de decisiones para solucionar problemas públicos-sociales. Al incluir a “diferentes grupos sociales en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación” (INAMU 2017, 60) de los programas públicos, los gobiernos apuestan y contribuyen a lograr una descentralización participativa de los procesos mediante la toma de decisiones políticas. La gobernanza aplicada como enfoque de las políticas públicas contra la violencia a las mujeres implica promover mecanismos colaborativos, que posibiliten la unión de esfuerzos y recursos entre las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil para solucionar el problema público.

Las políticas de la región además de contener una gama de enfoques, que sustentan su accionar, presentan diferentes ejes de acción interdependientes y afines con las líneas de intervención (ver tabla 2.3). En ese sentido, los ejes estratégicos configuran como brújulas que direccionan y determinan las líneas de acción en las que están encuadradas las políticas públicas de la región para abordar el problema de la violencia contra las mujeres.

Tabla 2.3. Ejes estratégicos de las políticas públicas contra la violencia a las mujeres

País	Ejes estratégicos
<i>Colombia</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevención de las violencias. ● Atención integral diferenciada. ● Articulación y coordinación interinstitucional. ● Seguimiento y monitoreo.
<i>Chile</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Sensibilización y prevención. ● Atención y protección integral. ● Acceso a la justicia. ● Información, conocimiento e investigación.
<i>Brasil</i>	No se identifican.
<i>Panamá</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevención, atención y protección integral de la violencia contra las mujeres. ● Equidad e igualdad de oportunidades y autonomía para las mujeres con perspectiva de género. ● Fortalecimiento institucional. ● Cultura de participación, igualdad y respeto.
<i>México</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevención de factores de riesgos. ● Atención integral y especializada. ● Impartición de justicia mediante la sanción, reparación del daño y la no repetición. ● Coordinación de acciones para institucionalizar la erradicación de la violencia contra las mujeres.

<p><i>Ecuador</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevención de la violencia y promoción de derechos de las mujeres. ● Atención y protección a víctima de violencia contra las mujeres. ● Reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres. ● Fortalecimiento institucional.
<p><i>Costa Rica</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Promoción de una cultura no machista. ● Promoción de masculinidades para la igualdad y la no violencia. ● Articulación de iniciativas público-privadas de desarrollo social para desvincular pobreza multidimensional, exclusión y violencia contra las mujeres. ● Protección efectiva, acceso real, debida diligencia, sanción y no-revictimización. ● Prevención, atención integral y no revictimización frente a la violencia sexual. ● Prevención del femicidio.
<p><i>El Salvador</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevención. ● Atención. ● Administración de justicia.
<p><i>Guatemala</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevención de la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, con todas sus interseccionalidades. ● Atención a víctimas/sobrevivientes de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes. ● Sanción.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Reparación digna y transformadora para mujeres, niñas y adolescentes víctimas/sobrevivientes de violencia contra las mujeres.
<i>Honduras</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevención de la violencia. ● Detección y atención integral especializada. ● Información e investigación. ● Adecuación del marco jurídico nacional
<i>Nicaragua</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevención, Atención, ● Sanción y ● Reparación de la violencia.
<i>Paraguay</i>	<ul style="list-style-type: none"> ● Acciones directas de prevención de la violencia, de atención, seguimiento de casos y protección a mujeres en situación de violencia. ● Fortalecimiento Interinstitucional para la Prevención, Atención, Seguimiento de casos y protección a mujeres en situación de violencia. ● Incidencia y cabildeo para la reforma del marco legal, jurídico y judicial, que inciden en las áreas de prevención de la violencia contra las mujeres; así como en la Atención, Seguimiento de casos y Protección a mujeres en situación de violencia. ● Fortalecimiento de la Mesa Interinstitucional para la Prevención, Atención, Seguimiento de casos y Protección a mujeres en situación de violencia

Fuente: Elaborado por la aurora con base en los instrumentos de política de los países citados.

Nota: La presente tabla fue elaborada a partir de información contenida en los instrumentos de política pública contra la violencia a las mujeres de cada uno de los países citados.

Los estados que contienen políticas específicas para abordar la violencia contra las mujeres han enmarcado sus objetivos y estrategias en los ejes de prevención, atención, reparación y sanción. Las estrategias del eje de prevención “son aquellas que tienen por objetivo evitar que ocurran los hechos de violencia contra las mujeres y las niñas”. En ese eje las estrategias y líneas de intervención están dirigidas a modificar patrones socioculturales, económicos y políticos para eliminar la cultura patriarcal, las relaciones de poder-dominación y las desigualdades entre hombres y mujeres mediante la educación y la comunicación; creación de espacios, comunidades, ciudades e instituciones seguras con cero tolerancias a la violencia contra las mujeres; el trabajo preventivo y construcción de masculinidades no violentas; el fomento de la participación social y comunitaria en la toma de decisiones políticas; la identificación de “problemas conexos que exacerbaban la violencia contra las mujeres”; y la implementación de programas para la intervención temprana en prevención de la violencia [...], transversalización del enfoque de género; entre otras” (Essayag 2013, 24; Soto 2020, 35).

Por otra parte, las estrategias de atención están “destinadas a crear mecanismos de atención integrales “para que las mujeres que viven hechos de violencia reciban debidas y oportunas respuestas institucionales”. En el eje de atención, las estrategias y líneas de acción están orientadas a: crear espacios para proporcionar a las familias y a las víctimas de violencia contra las mujeres atención integral en salud, salud física y mental; asesoramiento jurídico y acceso al sistema de justicia; alojamiento en casas de acogida; elaboración de protocolos para la atención integral multisectorial; y la creación de redes de apoyo intersectoriales para la reinserción de familias violentadas.

Finalmente, los ejes de sanción y reparación postulan “mecanismos para sancionar civil y penal a los agresores y, así lograr que las mujeres que han sido víctimas de violencia, en cualquiera de sus tipos y modalidades, retomen sus vidas” (Soto 2020, 35). Para el eje de sanción, las principales estrategias y líneas de acción se enfocan en derogar normativas que discriminan y vulneran derechos; adopción de medidas legales para garantizar los derechos de las mujeres así como los derechos de las víctimas sobrevivientes de violencia; endurecimiento de las penas para los victimarios; creación y fortalecimiento de unidades judiciales especializadas en violencia contra las mujeres; y la articulación entre las instituciones sociales

y las del sistema de justicia para atender de manera coordinada e integral a víctimas de violencia.

En el eje de reparación las estrategias y líneas de intervención centran su interés en lograr el empoderamiento físico, rehabilitación integral —física, psicológica y emocional— de mujeres víctimas de violencia, reparación económica y patrimonial de las víctimas sobrevivientes y, la implementación de medidas para la reinserción laboral.

2.5. Mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional en las políticas públicas de la región para abordar el problema de la violencia basada en género contra las mujeres

Las políticas públicas contra la violencia a las mujeres de la región postulan diversos ejes de intervención en donde, por sus características y contenido, la ejecución de sus acciones no concierne a una única institución. Dentro de los mecanismos de articulación pensados son varios los organismos que interactúan “para garantizar la efectividad de las medidas de prevención, atención, sanción y reparación” en materia de violencia contra las mujeres (Soto 2020, 44).

En ese aspecto, las políticas contra la violencia a las mujeres en América Latina y el Caribe postulan una serie de mecanismos de articulación interinstitucional que involucran instituciones estatales, sociedad civil y otras organizaciones en la implementación de políticas nacionales para abordar de manera integral el fenómeno de la violencia contra las mujeres. En la tabla 2.4 se presentan, brevemente, los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucionales identificados en dichas políticas.

Tabla 2.4 Mecanismos de coordinación y articulación interinstitucionales

País	Mecanismos de articulación interinstitucionales	Institución coordinadora
Colombia	Se crea el Comité de Seguimiento de Implementación y Cumplimiento a la ley, en donde se establece que “Todas las entidades que tengan dentro de sus funciones la atención a	Ministerio de Igualdad y equidad.

	<p>las mujeres víctimas de violencia deberán ejercer acciones coordinadas y articuladas con el fin de brindarles una atención integral.” (Ley 1257 2008, Art. 6). El comité está conformado por instituciones públicas y organizaciones de mujeres.</p>	
Chile	<p>Se crea el Comité Técnico Estratégico y el Circuito Intersectorial de Violencia contra la Mujer.</p>	<p>Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.</p>
Paraguay	<p>Se crea la mesa interinstitucional para la prevención, atención, seguimiento de casos y protección a mujeres en situación de violencia, la cual está “integrada por instituciones públicas y representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil, que tendrá por función asesorar al órgano rector y recomendar estrategias y acciones adecuadas para enfrentar la violencia” (Ley 5777 2016, Art.12).</p>	<p>Ministerio de la mujer</p>
México	<p>Se crea el Sistema Nacional de Prevención Atención, Sanción y Erradicación de la violencia (...) “el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos,</p>	<p>Secretaría de gobernación. Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)</p>

	<p>instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres” (LGAMVLV 2007, Art. 35 y 48). El sistema está conformado por instituciones públicas estatales.</p>	
Brasil	Se crea el Consejo Nacional de los Derechos de las Mujeres.	Ministerio de las Mujeres, Igualdad Racial y Derechos Humanos
Ecuador	<p>Se crea “el Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género hacia las Mujeres que es el conjunto de instituciones públicas y servicios que de forma coordinada e integral, se encarga de diseñar, formular, ejecutar, supervisar, monitorear y evaluar las normas, políticas, planes, programas, mecanismos y acciones, en todas las instancias de todos los niveles del gobierno; para (...) garantizar la prevención, atención, protección y reparación de los sujetos protegidos por esta Ley” (LOIPEVM 2018, Art. 48) El sistema está conformado por instituciones públicas estatales.</p>	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos

Panamá	<p>Se crea el Comité Nacional Contra la Violencia de la Mujer, el cual es “responsable de la coordinación interinstitucional, la promoción y el monitoreo de las campañas de sensibilización y de la generación de espacios de discusión para la concertación e impulso de políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres y del femicidio, las cuales se consideran de urgencia nacional y de interés social” (Ley 82 2013, Art. 16). El sistema está conformado por instituciones públicas estatales y de la sociedad civil.</p>	Ministerio de la Mujer
Costa Rica	<p>Se crea el Consejo Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar, En donde se “establece la conformación de las Redes locales constituidas por representantes locales de las instituciones públicas que integran el Sistema Nacional y que cuenten con representación a nivel local” (Ley 8688 2008, Art. 7). El consejo está conformado por instituciones</p>	Instituto Nacional de las Mujeres

	públicas estatales y de la sociedad civil.	
El Salvador	Se crea la Comisión Técnica Especializada (...) para “Coordinar las acciones conjuntas de las instituciones de la administración pública para el cumplimiento de la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia” así como “Establecer mecanismos y acciones de coordinación y comunicación con los Órganos del Estado, Alcaldías Municipales y otras Instituciones Autónomas” (LEIVLVM 2011, Art. 12-14)	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
Guatemala	Se crea la Coordinadora Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y en contra de la mujer, encargada de “coordinar, asesor, impulsor de las políticas públicas relativas a reducir la violencia intrafamiliar y la violencia en contra de las mujeres”. (LFVM 2008, Art.17).	Coordinación Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y en contra de la mujer
Honduras	Se crea la Comisión Técnica Interinstitucional contra la Violencia a la Mujer, mediante Acta suscrita por la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal (2014), en donde se	Instituto Nacional de la Mujer (INAM)

	<p>instituye que las instituciones involucradas establecerán mecanismos de coordinación para la atención derivación, prevención y detección temprana de situaciones de violencia contra las mujeres (Eurosocial 2014, 23).</p>	
Nicaragua	<p>Se crea la Comisión Nacional Interinstitucional de Lucha Contra la Violencia Hacia la Mujer, la que estará integrada por instituciones del Estado. “A nivel departamental y municipal se organizará y funcionará comisiones de coordinación interinstitucional conformada por representantes de las instituciones que integran la Comisión Nacional” (Ley 779, Art. 51).</p>	<p>Ministerio de la Mujer</p>

Fuente: Elaborado por la autora.

Nota: La presente tabla fue elaborada a partir de información contenida en los instrumentos de política pública contra la violencia a las mujeres de cada uno de los países citados.

Los estados aquí citados utilizan mecanismos de articulación y coordinación intersectorial e interinstitucional, para abordar de manera integral el fenómeno de la violencia contra las mujeres. En ese ámbito, aunque la mayoría postulan mecanismos verticales, algunos de ellos utilizan un modelo de coordinación mediante gobernanza horizontal en la ejecución del trabajo conjunto para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer.

Cabe también señalar que en los países citados, en donde se encuentran vigentes políticas específicas contra la violencia a las mujeres, se han creado ministerios e institutos de la mujeres, los cuales ostentan la “rectoría de las políticas de género, igualdad de oportunidades, equidad y trato entre los géneros, la función de desarrollar políticas y/o planes nacionales para enfrentar la violencia hacia las mujeres” y la coordinación de los sistemas nacionales creados para tal propósito (PNUD y ONU Mujeres 2017, 49).

Los mecanismos de coordinación y articulación intersectorial que han implementado los estados de América Latina y el Caribe para atender de manera integral a víctimas de violencia basada en género son considerados “como una buena práctica para fortalecer la respuesta interinstitucional frente a la violencia contra las mujeres”. Motivo por el cual se asegura que

la creación de esos mecanismos de coordinación y articulación en la región es sin dudas un signo favorable de la voluntad política de los Estados para cumplir con los compromisos que los mismos asumieron al adherir y ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW¹⁰ (PNUD y ONU Mujeres 2013, 2017, 49).

En conclusión, el grupo de políticas públicas, contra la violencia a las mujeres, de la región analizadas presentan enfoques, ejes estratégicos y mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional similares para abordar el fenómeno de la violencia contra las mujeres en sus diferentes tipos y modalidades de perpetración. Todo eso mediante articulación vertical y horizontal que integra entidades responsables de la rectoría, coordinación y monitoreo de la política; instituciones responsables de la prevención de la violencia y la atención a las víctimas; y entidades jurisdiccionales y del sector social responsables de sancionar y reparar derechos lesionados de las personas víctimas de esa forma de violencia.

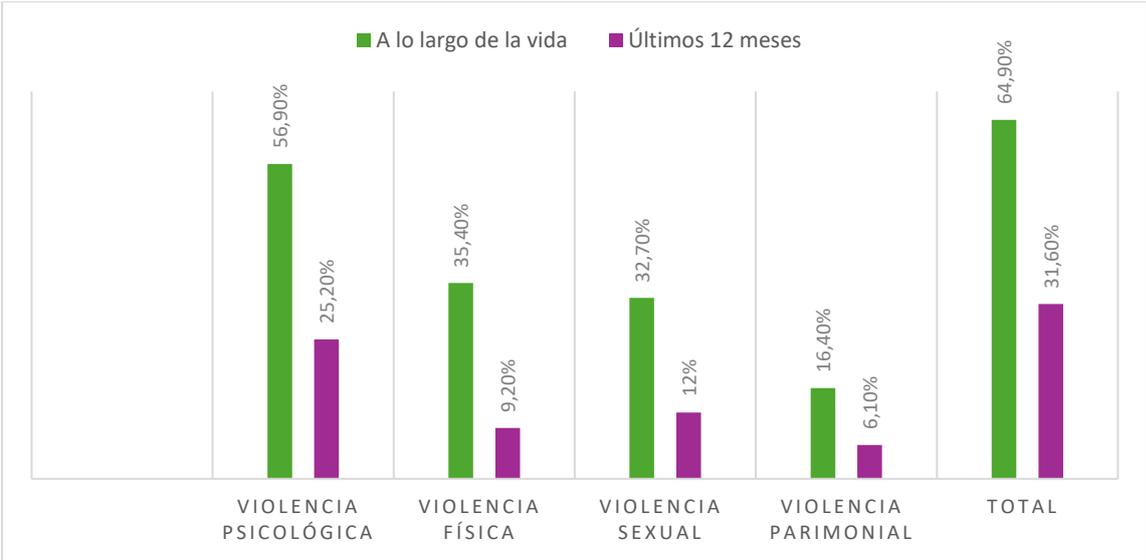
¹⁰ La CEDAW, es la convención sobre los derechos de las mujeres que establece las obligaciones legales de los Estados parte para prevenir la discriminación contra las mujeres. Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y entró en vigor en 1981. Ha sido ratificada por 187 Estados en el ámbito mundial con el propósito de eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y proteger y promover sus derechos (PNUD y ONU Mujeres 2017).

Capítulo 3. La política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador

En Ecuador, según datos del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo, INEC, para el año 2011, 6 de cada 10 mujeres habían sido víctima de algún tipo de violencia en algún momento de sus vidas. Siete años después y, tras realizarse la segunda encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres en 2019 la cifra presentó un leve aumento, 6.5 de cada 10 mujeres experimentaron algún tipo de violencia a lo largo de sus vidas. Es decir, 5,785,295 mujeres fueron víctimas de violencia a nivel nacional.

De ese porcentaje el 56.9% fueron víctimas de violencia psicológica, 35.4% violencia física, 32.7% violencia sexual y 16.4 patrimonial. De igual manera, y en lo que respecta a la variable últimos doce meses, el 31.60% de mujeres encuestadas reportaron haber sufrido algún tipo de violencia basada en género durante el último año (INEC 2019).

Ilustración 3.1 Prevalencia de la violencia contra las mujeres



Fuente: (INEC 2019).

En la misma línea, y en lo que respeta a las estadísticas de la manifestación más letal de violencia contra las mujeres, según datos del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos,¹¹entre los años 2014 a 2023 se registraron 2.020 muertes violentas de mujeres a nivel nacional (ver tabla 3.1), de las cuales se desglosan 701 femicidios, 1157 asesinatos, 193 homicidios y 23 sicariatos (MMDDHH 2023).

¹¹ Véase MMDDHH, (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos). 2023. *Estadísticas de femicidios en Ecuador* <https://www.derechoshumanos.gob.ec/estadisticas-de-femicidios-en-ecuador/>

Tabla 3.1 Femicidios y otras muertes violentas de mujeres según datos del M.M.DD.HH.

Muertes de mujeres 2014-2023											
Femicidios											
Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
T/P											
Femicidio	25	56	66	100	66	62	73	70	81	102	701
Otras muertes violentas de mujeres											
Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 *(jun)	Total
T/P											
Asesinatos	28	102	97	90	60	72	69	135	304	200	1157
Homicidios	14	7	8	6	11	15	24	17	23	14	139
Sicariatos	1	7	2	-	2	-	-	4	6	1	23
Total	43	116	107	96	73	87	93	156	333	215	1319

Fuente: Elaborada por la autora con base en (MMDDHH, 2023; MMDDHH 2024).

Nota: La información contenida en la presente tabla corresponden a estadísticas sobre femicidio y otras muertes violentas de mujeres durante el periodo 2014-2023 contenida en la página web del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.

De igual forma, estadísticas del Consejo de la Judicatura puntualizan que en el periodo de tiempo comprendido del 2014 al 2023 se registraron un total de 2303 víctimas de femicidios y otras muertes violentas contra las mujeres, mediante los diferentes tipos penales descritos en la normativa nacional (ver tabla 3.2).

Tabla 3.2 Número de víctima de femicidios y otras muertes violentas de mujeres según registro de la función judicial

Víctimas de femicidios y muertes violentas de mujeres 2014-2023											
Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
T/P											
Femicidio	26	56	70	100	67	74	72	69	89	102	715
Asesinato	30	89	84	76	49	57	62	117	295	443	1303
Homicidio	10	14	14	10	8	13	17	25	2	20	157
Robo con muerte	1	7	9	9	11	9	8	8	2	12	76
Violación con muerte	2	5	0	1	2	8	4	1	3	0	26
Sicariato	0	1	0	0	2	0	0	4	7	6	20
Abandono de personas	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3
Secuestro con muerte	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	3
Total	69	172	177	196	140	151	165	226	424	583	2303

Fuente: (CJ 2023, 6).¹²

Nota: La información contenida en la presente tabla corresponden a estadísticas sobre femicidios y otras muertes violentas de mujeres registradas en el sistema judicial.

Según las cifras expuestas por el Consejo de la Judicatura, Función Judicial, se evidencia que la incidencia de los delitos perpetrados contra las mujeres aumentó gradualmente desde el año 2018. Pero a partir del 2021 se registra un aumento acelerado, en el porcentaje total, de la manifestación más letal de la violencia contra las mujeres, cuando el número sube de 165 a 226 con relación al 2020, es decir, proporcionalmente las cifras crecieron en un 37,6% en ese

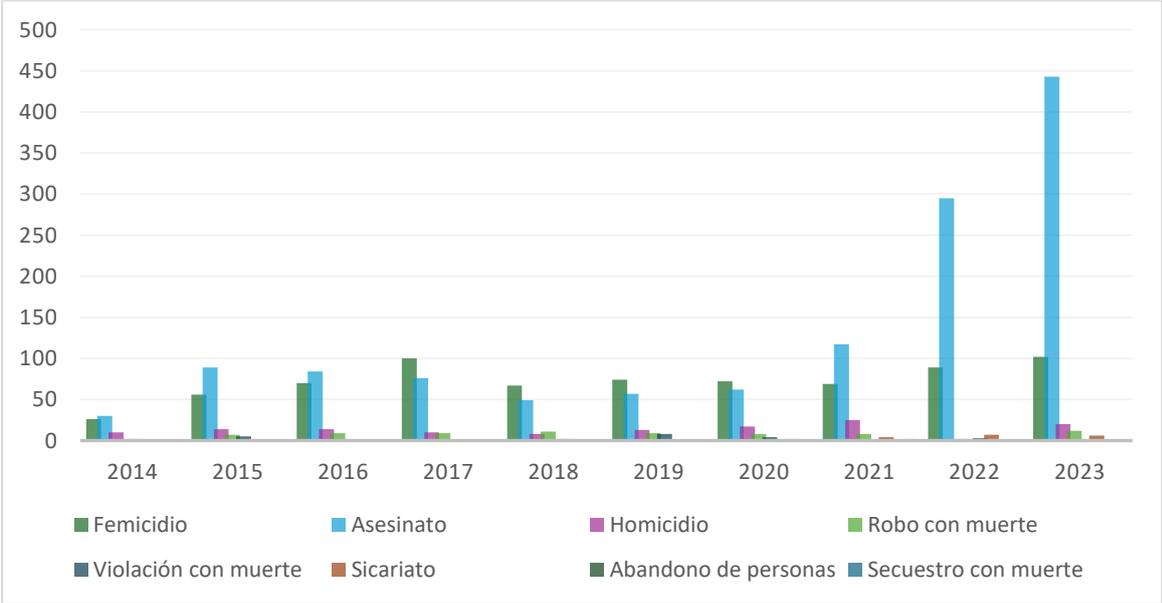
¹² La presente investigación considera el número total de violencia contra las mujeres puesto que, al analizarse una política implementada para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, es necesario incluir todas aquellas manifestaciones y tipos penales que constituyen violencia contra las mujeres.

año. “En el 2022 se agrava más aún la situación, pues en ese año el número de víctimas de femicidio y MVM se eleva a un 81.4%, al pasar de 226 a 424 mujeres fallecidas de forma violenta” (CJ 2023, 4).

Las estadísticas de muertes violentas de mujeres registradas a nivel nacional en el año 2022 fueron tan alarmantes que, organizaciones como Aldea, CEPAN, Alianza por los Derechos Humanos, entre otras, catalogaron al 2022 como “el año más mortal para las mujeres en Ecuador”. Eso debido a que, de enero a diciembre de ese año, dichas organizaciones registraron en conjunto un total de 332 casos de muertes violentas de mujeres por razones de género.

En esa línea, dichos organismos argumentan que, del total de víctimas registradas durante ese año, 48 reportaron antecedentes de violencia y 9 poseían boletas de auxilio, es decir, “57 femicidios pudieron prevenirse si se hubiese activado un sistema de protección articulado e integral por el Estado” (Fundación ALDEA 2023).

Ilustración 3.2. Víctimas de femicidios y muertes violentas de mujeres entre 2014-2023



Fuente: elaborado por la autora con base en (CJ 2023).

Para el año 2023 la situación lejos de mejorar empeoró, puesto que sólo en dicho año el total de víctimas registradas fue de 583 mujeres, de las cuales 102 fueron tipificadas como femicidio y 481 catalogadas como otras muertes violentas de mujeres. Las cifras de 2023 superaron ampliamente a las registradas en años anteriores (CJ 2023, 5).

Tabla 3.3. Víctimas de femicidios y muertes violentas de mujeres por provincias

Víctimas de femicidios y muertes violentas de mujeres por provincias 2014-2023

Cifras		Número de otras muertes violentas de mujeres	Total	Tasa de femicidios y otras muertes violentas por cada 100.000 mujeres
Provincias	Número de femicidios			
Guayas	193	571	764	34
Pichincha	168	95	263	16
Manabí	98	120	218	27
Los Ríos	52	124	176	39
Azuay	51	21	72	17
El Oro	44	49	93	26
Tungurahua	43	15	58	20
Cotopaxi	42	14	55	23
Esmeraldas	40	81	121	42
Sto. Domingo	36	36	72	28
Imbabura	30	14	44	18
Chimborazo	28	11	39	16
Orellana	27	10	37	41
Sucumbíos	26	29	55	56
Loja	20	12	32	13
Santa Elena	16	49	65	33
Bolívar	14	5	19	18

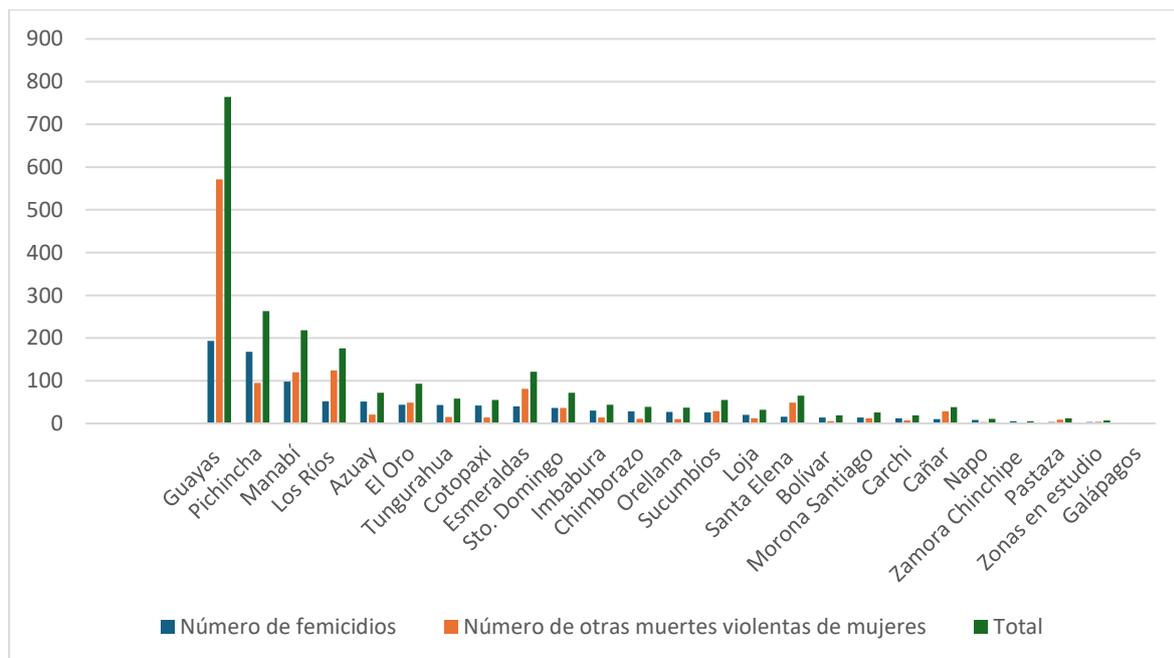
Morona Santiago	14	12	26	27
Carchi	12	7	19	22
Cañar	10	28	38	31
Napo	8	3	11	17
Zamora Chinchipe	5	0	5	9
Pastaza	3	9	12	21
Zonas en estudio	3	4	7	-
Galápagos	1	0	1	7
Total	984	1319	2303	25,72

Fuente: Elaborada por la autora con base en (CJ 2023, 21-23).

Nota: Tabla elaborada con datos exclusivos del Consejo de la Judicatura.

Aunque Guayas, Pichincha, y Manabí, en lo que respecta a muerte de mujeres, registran los números más altos. Sucumbíos con 56, Esmeraldas con 42 y Orellana con 41 ostentan las tasas más altas de femicidios y otras muertes violentas de mujeres a nivel nacional (ver tabla 3.3). Sucumbíos, Esmeraldas, Orellana, Los Ríos, Guayas, Santa Elena, Cañar, Santo Domingo, Manabí, Morona Santiago y El Oro se ubican por arriba de la tasa nacional, es decir, por encima de 25,72. Por otro lado, Cotopaxi, Pastaza, Tungurahua, Bolívar, Imbabura, Azuay, Napo, Pichincha, Chimborazo, y Loja, se sitúan por debajo de la tasa nacional. Mientras que Zamora Chinchipe y Galápagos se encuentran por debajo de la media nacional.

Ilustración 3.3. Gráfica comparativa de femicidios y muertes violentas de mujeres por provincias durante 2014-2023



Fuente: Elaborada por la autora con base en (CJ 2023, 21-23).

3.1 Construcción de la política para prevenir y erradicar la violencia a las mujeres

En Ecuador, el problema de la violencia de género contra las mujeres ha sido denunciado como tal, ante las autoridades correspondientes, desde la década de los 80, puesto que solo era concebida como un problema exclusivamente familiar. —El 17 de julio de 1980 Ecuador suscribe el convenio para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *CEDAW*—. A partir la década de los 90 con el avance de los derechos humanos y de las mujeres; colectivos femeninos organizados, organismos internacionales, activistas por los derechos de las mujeres y organizaciones de la sociedad civil exigieron, categóricamente, al Estado ecuatoriano asumir la rectoría y la responsabilidad en el tema (INEC 2011).

En atención al creciente problema y en “concordancia por los compromisos adquiridos por el Estado, en 1994 se crean las comisarías de la mujer”¹³ (FIIAPP y STPE 2019, 10).

Seguidamente, en 1995 Ecuador se adhiere al tratado de estados americanos, *convención Belém do Pará*, para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en donde se exhorta a los Estados miembros a adoptar acciones concretas y efectivas, que contribuyan en la eliminación de la problemática desde sus respectivos territorios.

¹³ Con la entrada en vigor del Código Orgánico de la función Judicial en 2013 y el Código Orgánico Integral Penal, *COIP*, en 2014 las Comisarías de la Mujer y la Familia desaparecen, por lo que se crean en su lugar las Unidades Judiciales de Violencia contra la Mujer y la Familia.

En ese mismo año, 1995, cumpliendo con lo acordado en la *convención Belém do Pará*, el Estado ecuatoriano aprueba y publica la ley 103, denominada Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia¹⁴ (Corporación Utopía 2000, 5). Con la nueva Constitución de 1998, donde se reconoce el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, el Estado asume la responsabilidad ante el problema y se compromete a adoptar todas las “medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar [...] la violencia contra las mujeres, niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad” (CRE 1998, art. 23 nro. 2).

“Hasta el 2006 la respuesta estatal frente a la violencia de género contra las mujeres se concentró en el ámbito de la justicia, es decir, en la persecución de la infracción penal mediante la aplicación de la Ley 103 y del funcionamiento de las comisarías de la mujer y la familia” (FIIAPP y STPE 2019, 10). Ya en 2007, en virtud de los convenios internacionales firmados por el estado y, a los constantes llamados de atención emitidos por organismos internacionales sobre la urgencia de implementar acciones efectivas para contrarrestar los efectos de la violencia contra las mujeres, se promulga el decreto ejecutivo Nro. 620¹⁵ en donde se declaró política pública de estado la erradicación de la violencia hacia las mujeres.

Con la promulgación del decreto, se dispone la construcción de una política pública nacional que proteja y garantice los derechos de las mujeres. Además de dicha disposición, en el documento también se dispuso la elaboración de un plan nacional “que permitiera generar e implementar acciones y medidas que incluyan mecanismos de coordinación y articulación en todos los niveles del Estado” (Decreto Ejecutivo 620, Art. 1).

En el año 2008 y con la declaratoria como de política de estado la erradicación de la violencia contra las mujeres, la nueva constitución “(...) reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad física, psíquica, moral y sexual, así como una vida libre de violencia en el ámbito público y privado”. Para tal efecto, la constitución puntualiza en que el Estado ecuatoriano “adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar, y sancionar toda forma de violencia” ejercida contra las mujeres (CRE 2008, art.66 numeral 3).

En el año 2009 se aprueba y promulga el Código Orgánico de la Función Judicial, en donde se establece que dicha función es la única competente de administrar justicia en todo el territorio nacional. En atención a dicho postulado, en el año 2013 las comisarías de la Mujer y la

¹⁴ La ley de Violencia contra la Mujer y la Familia tenía como objetivo primordial “brindar medidas de protección a las mujeres que sufren violencia física, psicológica y sexual”, mediante la prevención y sanción de la violencia intrafamiliar exclusivamente (FIIAPP y STPE 2019, 10).

¹⁵ Véase: Decreto Ejecutivo 620. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/decreto-ejecutivo-620-erradicacion_violencia.pdf

Familia desaparecieron y en su lugar se crearon las Unidades especializadas de Violencia Contra la Mujer y la Familia.

En el año 2014 se expide el nuevo Código Orgánico Integral Penal, COIP. En dicha normativa se contempló como delito la violencia ejercida contra la mujer y la familia. De igual manera, por primera vez se tipifica el delito de femicidio como la manifestación de violencia más letal contra las mujeres. Así mismo, al plasmarse como delito la violencia contra las mujeres, se crean las unidades de fiscalía Especializadas en Violencia Basada en Género contra las Mujeres, destinadas a investigar ese tipo de hechos.

3.1.1. Primera etapa de construcción de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres

Para cumplir con lo establecido en el decreto ejecutivo N° 620, en 2007 se crea la primera Comisión de coordinación interinstitucional integrada inicialmente por los ministerios de: Gobierno y Policía, Salud, Educación, Inclusión Económica y Social, Consejo Nacional de las Mujeres CONAMU, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el Instituto Nacional del Niño y la Familia INFFA, y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. En dicha comisión, se designa al Ministerio de Gobierno y Policía como la institución coordinadora de la comisión interinstitucional.

Para el año 2014 con el fin de continuar con la construcción de la política, se emite un nuevo decreto Nro. 430 el cual reforma el decreto 620 y renombra las instituciones que integran el comité interinstitucional. Con el nuevo decreto la comisión se conforma por: el MJDHC,¹⁶ actual Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos; MDI, actual Ministerio de Gobierno y Policía; el MSP, MIES, MINEDUC y los Consejos Nacionales para la Igualdad de Género e Intergeneracional.

Con el decreto ejecutivo y la nueva comisión interinstitucional, se designa al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y cultos, como la nueva institución coordinadora de la comisión de coordinación interinstitucional. Es así como, con el liderazgo del MJDHC en 2015 se publica el primer Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres, dando inicio con ello, a “un proceso de transformación del Estado

¹⁶ El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en el 2018 mediante decreto ejecutivo Nro. 560 pasa a llamarse Secretaría de Derechos Humanos. Posteriormente y de la misma forma, mediante decreto ejecutivo N° .608 del 2022 la institución es renombrada como Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.

para asegurar [...] protección integral y especializada” a las víctimas de violencia contra las mujeres (FIIAPP y STPE 2019, 11).

El Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres, PNPEVGNAM, en su primera versión tuvo como objetivo principal generar políticas mediante la implementación de acciones intersectoriales y multidisciplinarias, involucrando a instituciones de las funciones ejecutiva y de justicia. El mencionado plan contenía cinco ejes estratégicos de acción: “Transformación de patrones socioculturales, construcción y fortalecimiento del sistema de protección integral, implementación del sistema único de registro, acceso a la justicia e institucionalidad” (ONU Mujeres 2014, 1; MGP 2024). Inicialmente, aunque el presente instrumento representó la primera política de estado en incorporar el enfoque de género para asegurar a las mujeres una vida libre de violencia

el prolongado lapso entre la promulgación de la PNEVG y su Plan de Acción es evidencia de que entre estos dos momentos hubo una falta de estabilidad institucional y de seguimiento al cumplimiento del Plan. Su ejecución estuvo a cargo de varios ministerios a lo largo de estos años, con cada cambio los esfuerzos hacia la elaboración del Plan de Acción, se diluían, lo cual explica no solo el tiempo que tomó elaborar dicho Plan de Acción, sino también la decisión de incluir en el Plan un quinto eje estratégico: la consolidación de la institucionalidad en la materia (FIIAPP y STPE 2019, 31).

3.1.2. Segunda etapa de construcción de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres

Después de una década de implementarse la política, en el año 2018 la Asamblea Nacional, sustentada en la CRE¹⁷ del 2008 en donde se garantiza a las mujeres “una vida libre de violencia en los ámbitos públicos y privados”, aprueba y publica la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Teniendo como objeto “prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres, en toda su diversidad, en los ámbitos públicos y privados [...] mediante políticas y acciones integrales de prevención, atención, protección y reparación de las víctimas” (LOIPEVCM 2018, Art. 1).

Dando cumplimiento a la ley e implementar la presente política, en el año 2019, se formula el Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el cual de conformidad a las LOIPEVCM basa su accionar en 4 ejes de acción: prevención de la

¹⁷ Constitución de la República del Ecuador 2008, art. 66

violencia, atención a las víctimas, protección y reparación integral de los derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres (PNPEVCM 2020, 36-42).

Para abordar el problema de la violencia contra las mujeres de una manera integral a nivel nacional, la ley estipuló la creación del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres SNPEVCM, el cual, estaría conformado por 22 instituciones públicas¹⁸ y organizado “de manera articulada (...), en el marco de los procesos de desconcentración y descentralización para una adecuada prestación de los servicios en territorio” (LOIPEVCM 2018, Art. 13 inciso 2). Desde esa perspectiva, el SNPEVCM fue concebido como un mecanismo idóneo para abordar la violencia basada en el género contra las mujeres “en todos los espacios sociales y desde una perspectiva intersectorial” (FIIAPP y STPE 2019, 11).

Con aprobación y promulgación de la LOIPEVCM y la formulación del PNPEVCM, en 2021 se formula el Modelo de Gestión del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el cual, es un instrumento de política que establece la manera en la que las organizaciones que conforman SNPEVCM deben “organizar, planificar, coordinar y ejecutar las acciones integrales” vinculantes a todas las instituciones que lo integran (SDH 2021, 16-17).

La presente política pública tiene como finalidad “prevenir y erradicar la violencia ejercida contra las mujeres, mediante la transformación de patrones socioculturales y estereotipos que naturalizan, reproducen y perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres, así como también atender, proteger y reparar a las víctimas de violencia” (LOIPEVCM 2018, Art.1). Para cumplir con dicho propósito, se estableció un conjunto de instituciones públicas territorializadas, responsables de implementar la política mediante la ejecución de acciones articuladas y coordinadas.

Tabla 3.4. Cronología de la construcción de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres

Año	Acontecimiento
-----	----------------

¹⁸ Ver tabla 3.5 Actores del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

1980-1981 (CEDAW)	Suscripción del convenio para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer.
1994 (Creación de las primeras comisarías)	Creación de las comisarías de la mujer para atender y sancionar delitos de violencia contra las mujeres.
1995 (Convención <i>Belém do Pará</i>)	El Estado se adhiere a la Convención de Estados Americanos para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
1995 (Publicación de la ley 103)	Se aprueba y se publica la primera Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia. Denominada Ley 103
1998 (Reforma a la Constitución de la República)	Con la nueva reforma, la Constitución política del Ecuador se reconoce, por primera vez, el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y, se postula la responsabilidad del Estado de garantizar ese derecho.
2007 (Decreto ejecutivo 620)	Promulgación del decreto ejecutivo Nro. 620 en donde se declara política pública de estado la “erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres” y se dispone la elaboración de un plan de acción.
2008 (Promulgación de una nueva constitución)	<p>La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la integridad física, psíquica, moral y sexual y una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado, en su papel de garante, adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres.</p> <p>Iniciativa para elaborar del primer Plan Nacional de Acción para Erradicar la Violencia de Género contra niñez, adolescencia y Mujeres.</p>

2009 (COFJ)	Promulgación y entrada en vigor del Código Orgánico de la Función Judicial
2013 (UJVCM)	Eliminación de las Comisarías de las mujeres y creación de las Unidades Judiciales de Violencia contra la Mujer y la Familia.
2014 (COIP/ Decreto ejecutivo 430)	Promulgación y entrada en vigor del Código Orgánico Integral Penal
	Promulgación del decreto ejecutivo N°430 que modifica el decreto 620 en donde se establece las instituciones que integrarán la Comisión de coordinación interinstitucional.
2015 (Primer Plan Nacional de Acción)	Publicación del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres.
2018 (LOPEVCM)	Aprobación y promulgación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
2019 (PNPEVCM)	Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
2021 (MGSNPEVCM)	Modelo de Gestión del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

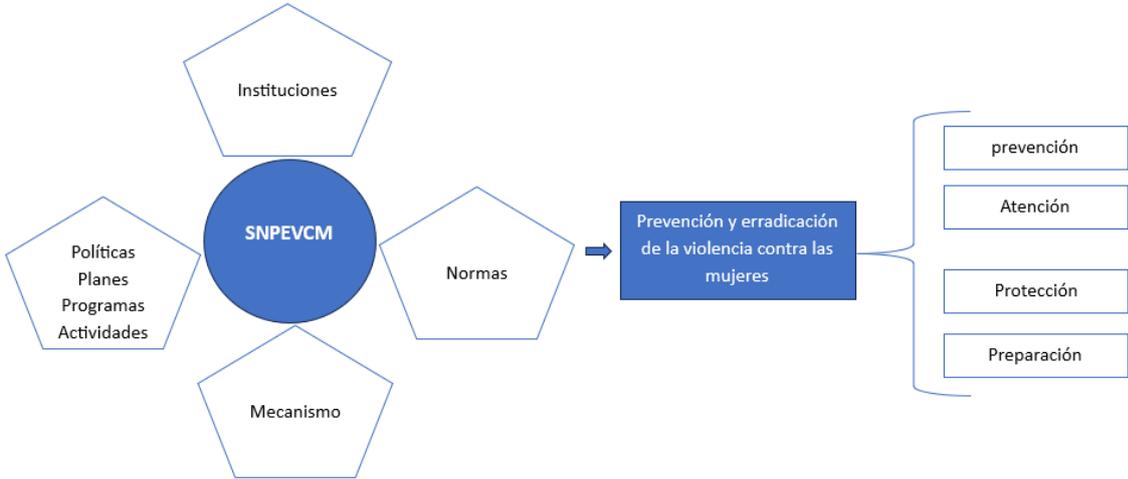
Fuente: Elaborada por la autora con base en el análisis de documentos oficiales.

3.2. Mecanismo de coordinación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia a las mujeres

En el año 2018, uno de los principales aportes de la LOIPEVC fue la disposición para que, de manera prioritaria, se creara el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres SNPEVCM. Además de definir de manera puntual a las instituciones que lo conformarían, sus competencias y atribuciones necesarias para ejecutar y cumplir con los objetivos de política (PNPEVCM 2020, 35).

Dentro de la política pública el SNPEVCM es definido como un “conjunto organizado y articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientadas a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres”. Siendo su objetivo primordial prevenir y erradicar dicha violencia “mediante el diseño, formulación, ejecución, supervisión, monitoreo y evaluación de normas, políticas, programas, mecanismos y acciones [...] ejecutadas de manera articulada y coordinada” entre los organismos que lo conforman (LOIPEVCM 2018, Art. 13-14).

Ilustración 3.4 Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres



Fuente: (SDH 2021, 56).

El SNPEVCM es un mecanismo de acción destinado a fortalecer la interinstitucionalidad y la interoperabilidad, mediante estrategias definidas para superar la problemática e invertir los altos índices de violencia contra las mujeres registrados a nivel nacional. Con el propósito de articular el accionar de las instituciones públicas y territorializar la política, con la creación del SNPEVCM, se estableció como estrategia insigne, la coordinación y articulación entre las 22 instituciones correspondientes a las funciones: ejecutivas, judicial y de transparencia y control social (ver tabla 3.5). Además de esas funciones, también se integraron los cinco Consejos Nacionales para la Igualdad y tres Órganos Asociativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SDH 2021).

Tabla 3.5 Instituciones que conforman el SNPEVCM

Funciones/ organismos	Instituciones
-----------------------	---------------

<p>Función Ejecutiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. -Ministerio de Educación. -Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. -Ministerio de Salud Pública. -Ministerio de Inclusión Económica y Social. - Ministerio de Gobierno. -Servicio Integrado de Seguridad Ecu 911. - Ministerio del Trabajo. - Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. - Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación (CRDPIC)
<p>Función Judicial</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo de la Judicatura. -Fiscalía General del Estado. -Defensoría Pública.
<p>Transparencia y Control Social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Defensoría del Pueblo Ecuador
<p>Consejo Nacionales de Igualdad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo Nacional para la Igualdad de Género. -Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. -Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidad. -Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades. -Consejo Nacional para la Igualdad en Movilidad Humana.
<p>Órganos Asociativos de Gobiernos Autónomos Descentralizados</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador. -Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador. -Asociación de Municipalidades Ecuatorianas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales.

Fuente: elaborado por la autora con base en (SDH 2021; LOIPEVCM 2018).

Para ejecutar la política, el modelo de gestión postula la desconcentración mediante niveles de planificación organizados en zonas, distritos y circuitos y mediante la descentralización correspondiente a los niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial. Todo eso, con el objetivo de asegurar que las víctimas de violencia contra las mujeres sean atendidas de manera integral, mediante la adecuada prestación de los servicios de política en el territorio (SDH 2021, 29-33).

3.2.1. Instituciones parte del SNPEVCM con atribuciones concurrentes responsables de implementar la política en territorio

Para garantizar la prestación de servicios y asegurar una atención integral especializada, prioritaria y oportuna a víctimas de violencia contra las mujeres, mediante la articulación y coordinación de acciones entre sus instituciones (SDH 2021, 39), el SNPEVCM define, de manera puntual, los actores responsables de implementar la política en territorio con sus respectivas atribuciones, de conformidad a las competencias institucionales de cada una de ellas. Dentro de las atribuciones de política asignadas a cada una de las instituciones integrantes del SNPEVCM

existen un conjunto de atribuciones concurrentes entre instituciones, relacionadas con i) coordinación interinstitucional, atención integral y derivación de casos, donde las atribuciones sectoriales están relacionadas principalmente al desarrollo de mecanismos e instrumentos de coordinación tales como rutas de atención, protocolos integrales y mecanismos de derivación de casos interinstitucionales, ii) el seguimiento, vigilancia y evaluación de la política pública y la LOIPEVCM y iii) gestión de información donde el eje de articulador es la alimentación sectorial vía registros administrativos sectoriales del Registro único de víctimas de violencia contra las Mujeres RUV (SDH 2021, 39).

En ese sentido, en la tabla 3.6 se describe al grupo instituciones con competencias concurrentes —coordinación interinstitucional, atención integral y derivación; seguimiento, vigilancia y evaluación; y gestión de la información—, dentro de la política para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Tabla 3.6. Atribuciones concurrentes entre instituciones del SNPEVCM

Ámbito de coordinación interinstitucional	Institución	Atribuciones
---	-------------	--------------

Coordinación, Atención y derivación de casos.	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (MMDDHH)	Como ente coordinador de la política y de las instituciones que conforman el sistema, sus atribuciones son: establecer mecanismos de coordinación interinstitucionales aplicables en los ámbitos nacional y local.
		Establecer mecanismos de coordinación interinstitucionales, tanto en el ámbito nacional y local para la implementación de las políticas públicas de erradicación de la violencia contra las mujeres.
	Ministerio de Educación (MINEDUC)	Establecer mecanismos para la detección de los casos de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes en los centros educativos, la investigación multidisciplinaria y su derivación a las instituciones que conforman el Sistema.
	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)	Establecer mecanismos para la detección y derivación a las instituciones que conforman el Sistema, de los casos de violencia contra las mujeres, en el ámbito de sus competencias.
	Ministerio de Salud (MSP)	Proporciona atención médica y psicológica a las víctimas de violencia, coordina con FGE el fortalecimiento de los procesos periciales y la ejecución de capacitaciones en los diferentes tipos de violencia y delitos sexuales
		Coordinar con la Fiscalía General del Estado la ejecución de capacitación sobre procesos periciales en distintos tipos de violencia y delitos sexuales.
	Implementar protocolos de detección, valoración de riesgo, información y referencia de víctimas de violencia, de acuerdo con los lineamientos	

	Ministerio de Inclusión, Económica y Social (MIES)	establecidos por el Registro Único de Violencia contra las Mujeres.
	Ministerio de Gobierno (MDG)	Generar enlaces permanentes con las distintas formas de organización social y comunitaria, para coordinar actividades conjuntas en la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
	Ministerio del Trabajo (MDT)	Esta entidad establece protocolo de actuación en donde se establece las acciones y procedimientos a seguir para brindar medidas de prevención y atención para casos de discriminación, acoso laboral y violencia contra la mujer en el ámbito laboral.
Seguimiento, vigilancia y evaluación de la política pública	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (MMDDHH)	Hacer seguimiento y promover la implementación de las recomendaciones de los Comités Especializados de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano en materia de esta Ley.
	Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG)	Realizar el seguimiento y la observancia de la ejecución de las políticas públicas para la implementación de esta Ley.
		Vigilar la correcta aplicación de la presente Ley y de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos de las mujeres, realizando recomendaciones y apoyo técnico a las funciones del Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (MMDDHH)	Administrar el Registro Único de Violencia contra las Mujeres en coordinación con el Ministerio de Gobierno y el Consejo de la Judicatura.

Gestión de la información	Ministerio de Gobierno (MDG)	Diseñar el proceso de homologación de instrumentos para el Registro Único de Violencia contra las mujeres, en coordinación con las instituciones que forman parte del Sistema.
	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC)	Levantar y proveer de información estadística al registro Único de Violencia contra las Mujeres de acuerdo con los lineamientos y normativa emitidos por el ente rector del Sistema.
		Realizar encuestas especializadas en violencia a nivel nacional que aporten al Registro Único de Violencia contra las Mujeres, de conformidad con el Plan Nacional de Estadística.
	Consejo de la Judicatura (CJ)	Requerir a la Fiscalía, Defensoría Pública y Policía Nacional información estadística sobre todos los casos de violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, ejecutados por el presunto agresor.
	Fiscalía General del Estado (FGE)	Remitir la información necesaria para la construcción de estadísticas referentes al tipo de infracción, sin perjudicar la confidencialidad que tienen las causas de esta naturaleza.
	Defensoría Pública del Ecuador (DPE)	Informar de manera obligatoria a la Función Judicial sobre las denuncias de violencia contra las mujeres niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores que reciban en su dependencia.

Fuente: (SDH 2021, 39-42).

Dentro del grupo de entidades con atribuciones concurrentes, las instituciones pertenecientes a la función ejecutiva¹⁹ tienen la atribución específica de: coordinar interinstitucionalmente

¹⁹ Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, MMDDHH; Ministerio de educación, MINEDUC; Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, SENESCYT; Ministerio de Salud Pública, MSP; Ministerio de Gobierno, MDG, Ministerio de Trabajo, MDT; Ministerio de inclusión Económica y Social, MIES; y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, CNIG.

las acciones de política, atender íntegramente y derivar los casos de violencia contra las mujeres a las instituciones e instancias correspondientes. Dentro del ámbito de la coordinación interinstitucional, se entiende que el grupo de instituciones descrita actuaría como el primer filtro, dentro del proceso de atención, por el cual deben pasar las víctimas de violencia para recibir atención médica, social, psicológica, entre otras., previo a derivarse a las instituciones de justicia para recibir el servicio pertinente.

De igual manera, al M.M.DD.HH y al CNIG, se les atribuye la responsabilidad de realizar el respectivo seguimiento, vigilancia y evaluación de las acciones de política ejecutadas por las instituciones parte del sistema, mediante coordinación interinstitucional. Al clasificar las atribuciones de política por grupo de instituciones, se entiende que una vez que la víctima de violencia ingrese por cualquiera de las instituciones del primer filtro, es obligación del M.M.DD.HH realizar el prospectivo seguimiento a los organismos responsables de atender, coordinar y derivar casos de violencia; y gestionar la información de política para asegurar que las víctimas reciba atención integral de conformidad a cada caso.

Por otra parte, a las instituciones de la función judicial y, de Transparencia y Control Social,²⁰ en conjunto con el M.M.DD.HH., INEC y MDG, se les delega la atribución de gestionar y analizar la información de política generada por las instituciones del sistema. Por último, el M.M.DD.HH., como la institución rectora de la política y coordinadora del sistema, tienen entre sus atribuciones: coordinar, atender y derivar casos de violencia; ejecutar el respectivo seguimiento, vigilancia y evaluación de la política; así como administrar y analizar la información de política obtenida producto de su ejecución.

En conclusión, el SNPEVCM es un mecanismo interinstitucional articulado, coordinado, desconcentrado y descentralizado que centra su accionar en garantizar la prestación de servicios, atención especializada, prioritaria y oportuna a víctimas de violencia contra las mujeres; a través de la coordinación interinstitucional, atención integral y derivación de casos entre varias instituciones pública territorializadas a nivel nacional (SDH 2021, 39).

3.3. Análisis transversal de la gobernanza en la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres

En un primer acercamiento y como punto de partida para explicar el modelo de gobernanza de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, es necesario definir previamente la gobernabilidad, por ser este el proceso que crea las condiciones y

²⁰ Consejo de la Judicatura, CJ; Fiscalía General del Estado, FGE; Defensoría del Pueblo, DPE.

capacidades necesarias de un gobierno para tomar decisiones y, con ellas dar respuestas a las diversas demandas sociales. Bajo ese contexto, la gobernabilidad es “la capacidad que tiene un gobierno para implementar un proyecto político, tejer alianzas, articulaciones y canalizar institucionalmente los problemas” (Avalle 2023, 34).

En esa línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), relaciona el concepto de gobernabilidad con el control horizontal y vertical de la gestión de los gobiernos para ordenar y dirigir a la sociedad (ver tabla 1.2). La gobernabilidad en sí permite a la sociedad trazar y conseguir objetivos, incluyendo a aquellos que se plantean en el interior de las funciones ejecutiva, legislativa, judicial y/o entre ellas (Avalle 2023 citando al PNUD, 35). Todo eso, bajo un conjunto de reglas, instituciones y prácticas definidas, en donde se toman decisiones de políticas para ser implementadas (ver tabla 1.1).

La gobernabilidad se configura en un eje central de la actividad del estado, puesto que hace referencia a las capacidades que posee un gobierno para evitar y/o resolver los conflictos que se generan en la sociedad. Además de la “capacidad del sistema de instituciones para atender, procesar y resolver problemas puntuales” (Uvalle 2012, 50), la gobernabilidad es un asunto relevante para los gobiernos puesto que denota el modo en que se formulan los diferentes programas y políticas públicas.

En este sentido, pasando de la gobernabilidad a la desconcentración y descentralización, se tiene que, la primera, hace referencia a una “cesión de capacidad de decisión desde un nivel jerárquico superior a otro inferior dentro del mismo organismo”. El autor sostiene que ese proceso se trata de una decisión interna de la institución, que se materializa con la decisión tomada desde el nivel superior. Así mismo, postula que la descentralización “supone la creación de un ente distinto de aquel que se va a transferir capacidad decisoria”, motivo por el cual se requiere que dicho organismo goce de personería e intendencia jurídica, económica y administrativa (Boisier 2004, 29).

En la misma medida, Carrión (2004, 20) puntualiza en que mientras la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno hacia otro subnacional con autonomía; dicho proceso trata de transferir responsabilidades públicas y políticas del nivel central hacia los gobiernos territoriales. Por otra parte, la desconcentración hace referencia a la delegación de competencias desde una administración central a otros órganos subnacionales dependientes.

A partir de la concepción de gobernabilidad aparece la gobernanza como una nueva forma de organización del gobierno “caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos, administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas” (Zurbriggen 2011, 40). Los procesos de gobernanza, en sus diferentes modos, aplicados en la hechura de las políticas públicas, tienden a mejorar los procesos, así como sus resultados y el rendimiento; lo que ocasiona que de manera automática se regule y/o se garantice la gobernabilidad.

Bajo estos postulados, la gobernanza multinivel es una forma de gobernanza que se caracteriza por la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Esta forma de gobernanza sostiene que la dispersión de la gobernanza en múltiples jurisdicciones es más eficiente que el monopolio estatal central. Así mismo supone, que la gobernanza debe operar en múltiples escalas para capturar variaciones en el alcance territorial de las externalidades políticas (Hooghe y Marks 2001, 4).

La desconcentración y descentralización ocurre dentro de la gobernanza multinivel, siendo entendida como un proceso en donde un conjunto de políticas y reformas constitucionales transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de niveles superiores del gobierno a niveles inferiores. La transferencia de autoridad hacia abajo puede fluir del ámbito nacional a los niveles subnacionales o desde el nivel intermedio a los niveles locales de gobierno (Falleti 2010).

Luego de la revisión documental de los diferentes instrumentos que postula la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres se concluye que. Efectivamente, la presente política se encuentra territorializada a nivel nacional, mediante un modelo de gobernanza multinivel estatal que agrupa a varias instituciones pertenecientes a las tres principales funciones del estado —Ejecutiva, Judicial, y Transparencia y Control Social—.

De conformidad con los documentos de política analizados, el modelo de gobernanza, de la política objeto de análisis, se compone principalmente por un sistema, SNPEVCM, el cual agrupa un significativo número de instituciones estatales. Dentro del modelo de gestión existen instituciones agrupadas por ejes de intervención.²¹ Para intervenir en el eje de

²¹ Prevención de la violencia; atención a las víctimas; protección a las víctimas; y reparación integral de los derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres.

atención²² el sistema agrupa a 12 instituciones con atribuciones concurrentes y, con diferentes niveles administrativos y de gobierno —desconcentración y descentralización—.

La gobernanza multinivel estatal que postula la política para atender a las víctimas de violencia contra las mujeres, consiste en que dentro del grupo de instituciones con atribuciones concurrentes que intervienen el eje de atención. Dichas instituciones se dividen en tres subgrupos, en donde cada subgrupo ejecuta actividades, de conformidad a sus competencias, en un nivel específico de intervención (ver tabla 3.6).

Aunque la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, para su implementación, postula un sistema de gobernanza estatal multinivel salta la duda, si ¿dicho sistema es efectivo para atender a las víctimas y contrarrestar los altos índices de violencia contra las mujeres registrados a nivel nacional? ¿Qué está impidiendo alcanzar los objetivos de política planteados? Serán las acciones de política ejecutadas en territorio o lo que realmente no está funcionando es el mecanismo de coordinación interinstitucional que sigue las instituciones en los diferentes niveles de gestión.

²² El eje de atención centra su accionar en garantizar la prestación de servicios y atención especializada, prioritaria y oportuna a víctimas de violencia contra las mujeres, a través de la coordinación interinstitucional, atención integral y derivación de casos (SDH 2021, 39), entre varias instituciones de la función ejecutiva, órganos de la función judicial y asociaciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con presencia en los territorios.

Capítulo 4. Análisis de la falla en el proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador

En el año 2019 luego de implementarse la presente política, y en lo que respecta a la comisión de coordinación interinstitucional, una evaluación de resultado del Plan Nacional para Erradicar la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y la Mujer llevada a cabo por FIIAPP y la STPE evidenció que, durante el proceso de implementación existieron tres grandes obstáculos que impidieron una adecuada articulación de acciones interinstitucionales: “la inestabilidad institucional que incluyó cambios en la institución rectora y, en la organización y planificación del Estado; la falta de claridad en las competencias y funciones; y la falta de presencia y articulación del Plan en los territorios” (FIIAPP y STPE 2019, 67).

Así mismo, la evaluación puntualiza en que, además de los tres grandes obstáculos citados en líneas anteriores, existieron otros inconvenientes relacionados con la capacidad institucional que coadyuvaron para que la política pública no logrará alcanzar los resultados esperados. Entre esos impedimentos se encontraban: la alta rotación e insuficiencia del personal en las instituciones para implementar la política, “la falta o insuficiencia de recursos económicos asignados y, los recortes presupuestarios año a año” a la política para contrarrestar el problema de la violencia contra la mujer (FIIAPP y STPE 2019, 70-74). De igual manera, en cuanto al mecanismo de seguimiento y evaluación del plan de acción, la evaluación evidenció falencias que impidieron implementar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación. En lo referente a ese aspecto

la institución rectora informó que el sistema no pudo ser implementado por falta de recursos, pero que se llevaron acciones concretas, específicamente durante el año 2016. Sin embargo, la falta de presupuesto evitó que se pudieran continuar estas acciones. Algunas de las instituciones reportan haber realizado procesos particulares de seguimiento y evaluación usando sus propios recursos, pero estos procesos no pudieron integrarse en procesos más transversales (FIIAPP y STPE 2019, 83).

Por otra parte, un diagnóstico situacional de la violencia de género contra las mujeres, realizado en ese mismo año, por la Cooperación Alemana en Ecuador GIZ y la Secretaria de Derechos Humanos SDH, puntualiza en que uno de los principales problemas de la política pública de violencia contra la mujer identificados giran en torno a las “debilidades institucionales y organizativas por parte de los actores que forman el Sistema Nacional Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres”. Esos problemas hacen referencia al “desconocimiento de la ley y otras competencias institucionales para

consolidar el sistema, escaso talento humano en las instituciones locales, desgaste de los espacios de coordinación existentes a nivel local, entre otros” (PNPEVCM 2020, 55-58).

Así mismo, el diagnóstico puntualiza que otras de las debilidades del SNPEVCM se relacionan con la “coordinación interinstitucional, generación de protocolos y rutas de atención integral”. Esas debilidades guardan relación directa con la

- i) falta de rutas de atención y procedimientos específicos de los servicios de protección integral, ii) debilidad en los protocolos de traslado de víctimas y agresores a las instancias correspondientes dentro del proceso de investigación y judicialización, iii) la inexistencia de una ruta de protección a NNA y mujeres jóvenes dentro de instituciones educativas, y iv) ausencia de una ruta para la restitución de derechos mujeres a víctimas de violencia de género (PNPEVCM 2020, 58).

4.1. Territorialización de las instituciones con atribuciones concurrentes responsables de la implementación

La política pública mediante los ejes de prevención, atención, protección y reparación de los derechos centra su accionar en prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, garantizando la prestación de servicios y la atención especializada, prioritaria y oportuna a víctimas de violencia. (SDH 2021, 39). Las instituciones que forman parte del sistema se encuentran territorializadas mediante unidades administrativas de forma desconcentradas y descentralizadas. En el caso de las instituciones pertenecientes a la función ejecutiva, sus dependencias se encuentran divididas en unidades administrativas de planificación, es decir, mediante coordinaciones zonal, distrital y, en algunos casos, en circuitos (ver tabla 4.1).

Tabla 4.1. Instituciones con atribuciones concurrentes desconcentradas

Instituciones desconcentradas			
Instituciones	Zonal/regional	Distrital	Circuito
M.M.DD.HH.	Cuenta con un responsable de la coordinación de las cuatro provincias que conforman la zona 1 pero no con una unidad administrativa zonal como tal.	No aplica	Cuentan con 6 unidades prestadoras de Servicios de Protección Integral, SPI, en ciertos cantones de las

			cuatro provincias que conforman la zona.
MINEDUC	Cuenta con oficina coordinadora en el nivel zonal	Cuenta con direcciones distritales en los diferentes cantones de cada provincia.	No aplica
SENESCYT	Cuenta con oficina coordinadora en el nivel zonal	No aplica	No aplica
MSP	Cuenta con oficina coordinadora en el nivel zonal	Cuenta con direcciones distritales en los diferentes cantones de cada provincia.	Cuenta con subcentros de salud con equipo básico de atención integral (Médico, obstetra, Licenciada/o, Odontólogo/a).
MIES	Cuenta con oficina coordinadora en el nivel zonal	Cuenta con direcciones distritales en los diferentes cantones de cada provincia.	No aplica
MDT	Cuenta con una dirección regional de trabajo (Esa dirección cubre las provincias de Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbíos).	Oficinas de inspectorías del trabajo en cada una de las provincias que conforman la zona 1 (Imbabura, Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos).	No aplica
INEC	Con presencia institucional zonal. Adicionalmente, la institución mantiene una oficina de gestión en el cantón Esmeraldas.	No aplica	No aplica

SIS-ECU911	Cuenta con oficina coordinadora en el nivel zonal	Presencia territorial en cada capital provincial.	No aplica
CNIG	No aplica	No aplica	No aplica

Fuente: Elaborada por la autora.

Nota: La presente tabla fue elaborada a partir de la información obtenida producto del trabajo de campo realizado en la coordinación zonal.

En virtud de la revisión documental, de las entrevistas y visitas realizadas en territorio se analiza que, del conjunto de instituciones desconcentradas antes descritas, el MSP tiene presencia institucional en los tres niveles. MINEDUC y MIES cuentan con presencia institucional en dos niveles, zonal y distrital. En el caso del MDT, la institución cuenta con una dirección zonal y oficinas de inspección en cada una de las provincias. Mientras que la SENESCYT tiene presencia institucional únicamente en el nivel zonal.

De igual manera, el MMDDHH —que es la institución rectora de la política y responsable de coordinar, atender, derivar casos de violencia contra las mujeres; ejecutar el respectivo control, seguimiento de las acciones ejecutadas mediante coordinación interinstitucional; y gestionar la respectiva información de política—, cuenta únicamente con una persona responsable en el nivel zonal y, con 6 oficinas prestadoras de servicios en ciertos cantones de las provincias que conforman la zona. El CNIG no cuenta con presencia institucional en los territorios, la institución opera desde el nivel central.

Por otro lado, y en lo que respecta a la función judicial, sus instituciones operan de manera descentralizada, es decir, prestan sus servicios en los niveles provincial y cantonal. El CJ y FGE, por ser órganos de la función judicial con autonomía e independencia responden a instituciones con niveles descentralizados. Esas entidades públicas tienen presencia institucional en los niveles provincial y cantonal. Por otro lado, aunque la DPE pertenece a la Función de Transparencia y Control Social, la institución al igual que las instituciones de la función judicial opera de manera descentralizada, es decir, a nivel provincial y cantonal (ver tabla 4.2).

Tabla 4.2. Instituciones con atribuciones concurrentes descentralizadas

	Instituciones descentralizadas		

Institución	Provincial	Cantonal	Parroquial
CJ	Cuenta con complejos judiciales en cada capital provincial. Dentro del complejo existen unidades judiciales especializadas en violencia contra las mujeres.	Cuenta con unidades judiciales multicompetentes en cada cantón a nivel nacional.	No aplica
FGE	Cuentan con unidades fiscales en cada capital provincial. Dentro de la institución provincial existen unidades fiscales especializadas en violencia de género y/o violencia contra la mujer.	Cuentan con unidades fiscales multicompetentes en cada cantón a nivel nacional.	No aplica
DPE	Cuentan con delegaciones provinciales en cada capital provincial.	Cuenta con oficinas en cada cantón a nivel nacional.	No aplica

Fuente: Elaborada por la autora.

Nota: La presente tabla fue elaborada a partir de la información obtenida producto del trabajo de campo realizado en la coordinación zonal 1

Dentro del conjunto de instituciones públicas territorializadas de manera desconcentrada y descentralizadas, el MDG es la única institución que en territorio ópera de ambas maneras (ver tabla 4.3). Dichas características permiten que esa institución se encuentre presente en todos los niveles territoriales a nivel nacional.

Tabla 4.3. Instituciones con atribuciones concurrentes descentralizada y desconcentrada

Institución	Instituciones descentralizadas/desconcentradas				Unidades prestadoras de servicio
	Zonal/regional	Provincial	Cantonal	Parroquial	

MDG	Comandos de policía coordinadores del nivel zonal	Cuenta con comandos subzonales de policía en cada capital provincial. En ese nivel el MDG también cuenta con las gobernaciones provinciales.	Cuenta con comandos cantonales de policía en cada cantón a nivel nacional. En ese nivel también se ubican las comisarías y tenencias políticas cantonales.	Cuenta con unidades de Policía comunitaria. En el nivel parroquial también se encuentran las tenencias políticas parroquiales.	Unidades de Policía comunitarias.
-----	---	---	---	---	-----------------------------------

Fuente: Elaborada por la autora.

Nota: La presente tabla fue elaborada a partir de la información obtenida producto del trabajo de campo realizado en la coordinación zonal 1.

4.1.1. Servicios prestados en territorio por las instituciones parte del SNPEVCM con atribuciones concurrentes

De conformidad con los instrumentos de política analizados y a la investigación de trabajo de campo realizada, se constata que la gran mayoría de los servicios que prestan las instituciones territorializadas “guardan relación con los servicios de atención médica, psicológica, legal, protección a víctimas de violencia contra las mujeres”, recepción de denuncias, investigación y judicialización del delito (SDH 2021, 47). En la tabla 4.4 se detallan los principales servicios ofertados en el territorio.

Tabla 4.4. Servicios prestados en territorio por las instituciones con atribuciones concurrentes

Ámbito de coordinación interinstitucional	
Institución	Servicios ofertados
M.M.DD. HH.	<ul style="list-style-type: none"> ● Servicios de Protección Integral (atención psicológica, social y legal). ● Casas de Acogida. ● Centros de Atención Integral.

MINEDUC	<ul style="list-style-type: none"> ● Departamento de Consejería Estudiantil (atención psicológica y social).
MSP	<ul style="list-style-type: none"> ● Salas de Primera Acogida (atención en salud física, psicológica y peritaje “medicina legal y forense”). ● Servicios médicos de primera atención.
MIES	<ul style="list-style-type: none"> ● Transferencias monetarias no contributivas. ● Acogimiento institucional a NNA en condiciones de vulneración de derechos.
MDG	<ul style="list-style-type: none"> ● Otorgamiento de medidas administrativas inmediatas de protección. ● Ejecución de acciones urgentes por parte de la Policía Nacional. ● Sistema de Alertas Tempranas. ● Investigación de casos. ● Recepción de denuncias.
MDT	<ul style="list-style-type: none"> ● Atención a usuarios/as (recepción de quejas y denuncias). ● Asesorías sobre el cumplimiento de deberes y derechos a mujeres en el ámbito laboral. ● Control técnico de inspecciones.
SENESCYT	Por la negativa expresa de la institución a proporcionar información pública, se desconoce los servicios puntuales, en materia de violencia contra la mujer, que la secretaría de Estado presta en territorio.
CNIG	La institución no se encuentra territorializada, motivo por el cual se desconoce el trabajo que el Consejo Nacional para la Igualdad de Género ejecuta en territorio.
INEC	<ul style="list-style-type: none"> ● Elaboración de Censos.
SIS- ECU911	<ul style="list-style-type: none"> ● Atención de llamadas y video vigilancia. ● Procedimiento de recepción, evaluación y direccionamiento de alertas.

CJ	<ul style="list-style-type: none"> ● Otorgamiento de Medidas de Protección. ● Servicio de primera acogida para la atención a mujeres o miembros del núcleo familiar que han sido víctimas de violencia. ● Judicialización del delito de violencia contra las mujeres
FGE	<ul style="list-style-type: none"> ● Investigación especializada preprocesal y procesal del delito de violencia contra las mujeres. ● Protección y asistencia a víctimas, testigos y otros participantes en el proceso penal. ● Medicina legal, atención psicológica y social.
DPE	<ul style="list-style-type: none"> ● Seguimiento y vigilancia del debido proceso a los trámites administrativos y judiciales que vulneren derechos de las mujeres.

Fuente: Elaborado por la autora con base en (SDH, 2021, 48-49) y en el trabajo de campo realizado.

En el ámbito de la coordinación interinstitucional, la gama de servicios prestados en territorio por el conjunto de instituciones, descritas en líneas anteriores, con atribuciones concurrentes guardan concordancia con las facultades específicas que la política pública asigna a cada una de ellas de conformidad a sus competencias.

Con el análisis de la territorialización de las instituciones públicas y la oferta de la gama de servicios —indispensables para prevenir y erradicar el fenómeno de la violencia contra las mujeres—, se deduce que, en teoría, es una política bastante estructurada que integra un conjunto de instituciones públicas para abordar, de manera integral, el problema de la violencia contra la mujer. Todo eso con el objetivo de proporcionar —mediante coordinación interinstitucional— atención integral a víctimas de violencia, derivar de casos a otras instituciones, ejecutar el debido control y seguimiento de las acciones de política y, gestionar la información obtenida producto de la implementación.

Pero, a pesar de todo lo plasmado en los documentos de política y lo ejecutado en territorio, las estadísticas nacionales lejos de disminuir han ido en aumento. Todo eso, considerando que la política se encuentra totalmente territorializada a nivel nacional, a través de las diferentes instituciones públicas, parte del sistema, responsables su implementación mediante la ejecución de acciones articuladas.

4.2. Participación de actores territoriales en la construcción de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres

Dentro de los conversatorios mantenidos con funcionarios de las diferentes instituciones abordadas, una de las preguntas realizadas fue si fueron parte o, tenían conocimiento si algún grupo o delegación de la institución fue llamada a participar en las mesas de diálogo iniciales para la construcción de la política pública. Las diversas reacciones de los funcionarios se alinearon con una respuesta negativa conjunta.

Quando se tratan esos temas, generalmente los que acuden a ese tipo de reuniones o mesas de diálogo son los que laboran en las direcciones nacionales. Nosotros, las delegaciones provinciales, como nivel operativo de la institución reportamos todo lo actuado en territorio a las direcciones nacionales, de protección y promoción de los derechos humanos y de la naturaleza, y desde allí se orquesta y se construye todo. Nosotros nos limitamos a ejecutar lo mandado desde planta central (entrevista a servidor/a público/a de la Defensoría del Pueblo, Ibarra, 10 de abril de 2024).

Así mismo, E. A. Y., menciona que generalmente cuando se trata ese tipo de actividades no toman en consideración las impresiones, experiencias y recomendaciones de las personas que están en contacto directo diariamente con la población. Además, indica que siempre se les dice que sus criterios son importantes para tomar acciones y adoptar medidas, pero cuando llega el momento simplemente se les notifica con la resolución desde planta central, en donde se indica, de manera puntual, lo que se debe hacer o ejecutar en territorio. Ante esa situación

deberían llamar también a las personas que trabajamos en esos temas, que conocemos de primera mano lo que funciona y lo que no en territorio (...). Para tomar cualquier decisión de ese tipo, yo creo que deberían llamar a los que estamos inmiscuidos en eso. Que llamen a dos o más jueces y que tomen en cuenta lo manifestado por ellos. Creo firmemente, que para construir cualquier política pública relacionada con violencia contra la mujer se nos debe tomar en cuenta (entrevista a servidor/a público/a del Consejo de la Judicatura, Ibarra, 15 de marzo de 2024).

I. L. Q, R., de la sala de primera acogida, responde que desconoce si desde la coordinación zonal se haya llamado a alguna comitiva a participar en ese tipo de diálogo para la construcción de la política. Pero ellos, que pertenecen al primer nivel de atención generalmente nunca son llamados “eso no sucede” puntualiza. Una vez que desde planta central se acuerdan, elaboran y emiten las diferentes normas, planes, programas, protocolos, entre otro., ellos reciben la retroalimentación de la coordinación zonal respectiva, en su caso

de la CZ1-MSP, para ejecutar lo mandado en territorio (entrevista a servidor/a público/a del Ministerio de Salud, San Lorenzo, 25 de marzo de 2024).

En esa misma línea, W. B. C., indica que no es de su conocimiento que, desde la coordinación zonal hayan asistido compañeros a planta central para participar en ese tipo de reuniones. El funcionario menciona que, todo lo concerniente a la ejecución del trabajo en territorio viene desde Quito, planta central, y ellos replican lo indicado a los diferentes funcionarios que laboran en el nivel local (entrevista a servidor/a público/a del Ministerio de Inclusión, Económica y Social, Ibarra, 2 de abril de 2024).

4.3. Debilidades del SNPEVCM para articular mediante coordinación interinstitucional las acciones de política destinadas a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres

Dentro del ámbito de la coordinación interinstitucional y de conformidad a la investigación de campo realizada, las principales debilidades del SNPEVCM que configuran como obstáculo para alcanzar los objetivos de política, se encuentran en los mecanismos e instrumentos interinstitucionales —protocolos, rutas de atención y mecanismos de derivación—, utilizados por las instituciones territorializadas para coordinar atender y derivar los casos de violencia contra las mujeres; el seguimiento, vigilancia y evaluación de las acciones ejecutadas mediante coordinación interinstitucional; gestionar la información y transferencia de datos para articular y coordinar los servicios de política.

4.3.1. Mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional para atender de manera integral casos de violencia contra las mujeres

El documento de modelo de gestión de la presente política en mención designa a ocho²³ instituciones, con atribuciones concurrentes, responsables de coordinar, atender y derivar casos de violencia contra las mujeres, en donde las atribuciones sectoriales “están relacionadas principalmente al desarrollo de mecanismos e instrumentos de coordinación tales como rutas de atención, protocolos integrales y mecanismos interinstitucionales para la derivación de casos” (SDH 2021, 39).

En la indagación inicial realizada en dichas instituciones, no se logró tener contacto con dos de ellas, CNIG y SENESCYT. En el primer caso, porque el consejo no se encuentra territorializado. Mientras que, en el segundo la institución, de manera expresa, se negó a

²³ Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos; Ministerio de Educación; Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Gobierno; Ministerio de Trabajo; Ministerio de Inclusión Económica y Social; y el Consejo Nacional de Igualdad de Género.

proporcionar la información requerida.²⁴ En virtud de ello, se desconoce los mecanismos e instrumentos de coordinación empleados por dichas instituciones para atender y derivar casos de violencia contra las mujeres en el territorio.

En lo referente a la información obtenida de las seis instituciones restantes sobre los instrumentos de coordinación implementados, se encuentran modelos de gestión, normas técnicas, protocolos y rutas de atención (ver tabla 4.5). En ese sentido, los ministerios de MM.DD.HH., MINUEDUC, y MDT en sus modelos y protocolos de acción postulan rutas para atender y derivar a víctimas. El MIES y el MDG cuentan con rutas institucionales para atender casos de violencia contra las mujeres. Mientras que, el MSP posee una norma técnica de atención integral para abordar los casos de violencia que ingresan a sus establecimientos.

Tabla 4.5. Rutas de atención de las instituciones territorializadas parte del SNPEVCM

Institución	Caracterización del instrumento	Instrumento
M.M.DD.HH.	Instrumento institucional	<p>Modelo de atención del servicio de protección integral.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ruta de atención y acompañamiento para presentar denuncia. ● Ruta de atención ante medidas administrativas de protección inmediatas. <p>Modelo de gestión y protocolo de gestión de las casas de acogida en Ecuador.</p>
MINEDUC	Instrumento institucional	<p>Protocolos y rutas de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ruta ante casos de violencia sexual

²⁴ La coordinación zonal 1 de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación mediante oficio Nro. MSENESCYT-CZ1-20240140-CO rechaza la solicitud presentada argumentando que “dentro de las atribuciones de la coordinación zonal 1, no se encuentra la facultad de facilitar la documentación solicitada” (...) de igual manera, menciona que “tampoco existe un convenio entre la persona solicitante y la coordinación zonal”. Ver oficio Nro. MSENESCYT-CZ1-20240140-CO en anexos.

		<ul style="list-style-type: none"> ● Ruta frente a casos de violencia intrafamiliar. ● Ruta frente a casos de violencia institucional ● Ruta frente a casos de violencia entre estudiantes. ● Ruta frente a casos de violencia de estudiantes/familia hacia personas de la institución educativa.
MDT	Instrumento institucional	Protocolo de prevención y atención de casos de discriminación, acoso laboral y toda forma de violencia contra la mujer en los espacios de trabajo.
MSP	Instrumento institucional	Norma técnica para la atención integral a víctimas de violencia basada en género y graves violaciones a los derechos humanos.
MIES	Instrumento institucional	Ruta para atender, proteger, acompañar, establecer, denunciar casos de violencia contra niños/as, adolescentes y mujeres.
MDG	Instrumento interinstitucional	<p>Ruta de Atención y denuncia en casos de violencia contra la mujer o miembro del núcleo familiar en el sistema judicial.</p> <p>Aplica para CJ, FGE y MDG (Policía Nacional, Tenencias Políticas y Comisarías).</p>

Fuente: Elaborada por la autora con base en la revisión documental y la investigación de campo realizada.

Nota: La presente tabla fue elaborada a partir de la información obtenida producto del trabajo de campo realizado en las diferentes instituciones, con atribuciones concurrentes dentro de la política pública objeto de análisis, de la coordinación zonal 1.

Aunque la política describe un sistema integral, compuesto por un conjunto de instituciones públicas, para ejecutar acciones de política mediante coordinación interinstitucional, los instrumentos identificados para coordinar, atender y derivar casos responden a una lógica institucional. Aun cuando varios de los instrumentos mencionados citan en su contenido a otras instituciones, que por normativa deben estar articulada para ofrecer atención integral, dicha mención se hace “para que los funcionarios de esa institución tengan una idea clara

sobre el procedimiento a seguir o institución a contactar ante cualquier hecho de violencia contra la mujer suscitado en sus establecimientos” (entrevista a servidor/a público/a del Ministerio de Educación, 20 de febrero de 2024).

Un ejemplo de ello se encuentra en el Modelo de Atención de los Servicios de Protección Integral del M.M.DD.HH. A pesar de que en dicho instrumento se cita a otras instituciones tales como DP, CJ, FGE, DPE, MSP, MDG, entre otras., “esa ruta es utilizada únicamente por el personal de la institución para ofrecer los servicios de protección integral” (entrevista a servidor/a público/a del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Nueva Loja, 3 de abril de 2024). Por lo tanto, el hecho de que en un instrumento determinado se citen, a modo de referencia, a otras instituciones no necesariamente lo vuelve un instrumento interinstitucional.

Contrariamente al ejemplo mencionado y dentro del grupo de instituciones descritas, MDG cuenta con una ruta interinstitucional para atender y derivar casos de violencia contra las mujeres. Dicha ruta es la misma que mantienen las instituciones del sistema judicial, es decir, CJ, y FGE en conjunto con MDG —Policía nacional, tenencias políticas y comisarías—, por ser el órgano operativo de la función judicial.²⁵

La derivación de casos a otras instituciones es un proceso interinstitucional, en el cual se remite información específica y necesaria a otros organismos e instituciones que cuentan con la capacidad y los recursos, materiales y humanos, necesarios para atender de manera eficiente el problema que se deriva. Los mecanismos de derivación son los diferentes medios utilizados por las instituciones para remitir los casos. Esos medios de información pueden ser: mediante comunicación directa entre funcionarios de las instituciones remitentes y receptoras; formularios físicos; mediante medios electrónicos —correos, quipux, sistemas computarizados—, entre otros.

De conformidad con los diferentes instrumentos de política revisados, una vez que cualquiera de las instituciones —MM.DD.HH., MINUEDUC, MSP, MIES, MDG, y MDT—, conoce de la existencia de un hecho de violencia contra la mujer, por detección directa o derivación, la entidad tiene la obligación de atender, dentro de sus competencias a la víctima y, al mismo tiempo, coordinar con otras instituciones involucradas en el proceso la derivación, si así lo amerita el caso, a otros establecimientos y/o instituciones para proporcionar atención integral. En ese sentido, los mecanismos de articulación y coordinación utilizado por las instituciones,

²⁵ Véase Ruta de atención y denuncias de caso del sistema judicial en: <https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2021/01/PDF-Ruta-Sistema-Judicial.pdf>

para atender y derivar casos de violencia contra las mujeres (ver tabla 4.6) son: comunicación directa entre funcionarios de la institución remitente y receptora, formularios físicos, correos electrónicos, y mediante quipux.

Tabla 4.6 Mecanismo de derivación utilizados por las instituciones en territorio

Instituciones	Mecanismo de derivación de casos	Instituciones articuladas
M.M.DD.HH	Mediante Comunicación directa entre funcionarios de ambas instituciones. Mediante correos y quipux electrónicos. Mediante formularios físicos.	<ul style="list-style-type: none"> ● MINEDUC, ● MIES ● MSP ● Junta Cantonal de Protección de Derechos.
MINEDUC		<ul style="list-style-type: none"> ● FGE ● MSP ● M.M.DD.HH ● Junta Cantonal de Protección de Derechos.
MSP		<ul style="list-style-type: none"> ● FGE ● M.M.DD.HH ● Junta Cantonal de Protección de Derechos.
MIES		<ul style="list-style-type: none"> ● M.M.DD.HH ● Junta Cantonal de Protección de Derechos.
MDG		<ul style="list-style-type: none"> ● FGE ● CJ ● MSP ● Junta Cantonal de Protección de Derechos.
MDT		<ul style="list-style-type: none"> ● No especifica instituciones

Fuente: Elaborada por la autora con base en la revisión documental y la investigación de campo realizada.

Nota: La presente tabla fue elaborada a partir de la información obtenida producto del trabajo de campo realizado en las diferentes instituciones, con atribuciones concurrentes dentro de la política pública objeto de análisis, de la coordinación zonal 1.

El Ministerio de la mujer y Derechos Humanos M.M.DD.HH., cuenta con oficinas prestadoras de servicios de protección integral en el territorio, pero los servidores que laboran en esas dependencias no detectan de manera directa casos de violencia contra la mujer. Ellos se activan a partir de las notificaciones y referencias de dichos casos provenientes de otras instituciones. “No hacemos detección de casos porque no atendemos a la población directamente como lo hace educación, salud etc., para activar nuestros servicios (...) necesitamos contar con derivaciones previas provenientes de otras instituciones” (entrevista a servidor/a público/a del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Ibarra, 3 de abril de 2024).

Los casos de violencia contra la mujer que recibe el Servicio de Protección Integral, en su mayoría, provienen de las juntas cantonales de protección de derechos y de ONG que trabajan contra la violencia de género en territorio. “También recibimos derivaciones del MINEDUC, MIES y MSP, pero en menor medida, puesto que ellas derivan sus casos principalmente a las instituciones del sistema judicial” (entrevista a servidor/a público/a del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Ibarra, 3 de abril de 2024).

El Ministerio de Educación, MINEDUC, mantiene una línea fuerte de comunicación con FGE, por ser la principal institución a la que el MINUEDUC se dirige para interponer la respectiva denuncia ante el conocimiento de un caso de violencia contra la mujer. “Cómo Ministerio de Educación, cuando conocemos de un caso de violencia ocurrido dentro o fuera del sistema educativo, la primera institución a la que nos dirigimos es fiscalía indistintamente del tipo de violencia y lugar de ocurrencia” (entrevista a servidor/a público/a del Ministerio de Educación, Esmeraldas, 20 de febrero de 2024). Aunque FGE configura como la principal institución a la cual MINEDUC deriva los casos que son de su conocimiento, simultáneamente la institución mantiene comunicación directa con el MSP cuando son casos exclusivos de violencia sexual y, con las Juntas Cantonales de Protección de Derechos si el caso requiere medidas administrativas inmediatas.

El Ministerio de Salud Pública, MSP, deriva sus casos directamente a FGE, eso por la obligación expresa que tiene la institución de notificar a ese organismo los casos de violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos atendido. También, “ante ese tipo de casos, MSP se articula con la JCPD y el M.M.DD.HH., para que las víctimas, de ser el caso, puedan recibir medidas administrativas urgentes e ingresar a los centros de protección integral

o casa de primera acogida” (entrevista a servidor/a público/a del Ministerio de Salud, Ibarra, 2 de abril de 2024).

El Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES, no atiende víctimas de violencia contra la mujer de manera exclusiva y directa. R. C., menciona que, “se trabaja en el tema de la violencia contra la mujer porque viene acompañada con otros tipos de vulnerabilidades con respecto a los niños, niñas, y adolescentes, personas con discapacidad y adulto mayor, que son nuestro personal directo”. Los casos que de violencia contra la mujer que conoce el Departamento de Protección Especial “son referidos de la JCPD para luego, desde el departamento derivarlos con el M.M.DD.HH si el caso lo amerita” (entrevista a servidor/a público/a, del Ministerio de Inclusion Economica y Social, Ibarra, 2 de abril de 2024).

El Ministerio de Gobierno, MDG, por medio de la Policía Nacional, Comisarías y Tenencias Políticas, recibe notificaciones y denuncias directas de casos de violencia contra la mujer. Al configurar el MDG como un brazo operativo de los procesos de investigación en materia de violencia contra la mujer, la institución recibe y envía sus derivaciones a FGE, y al CJ. Además de la articulación con los dos organismos mencionados, la institución se encuentra articulada con el Ministerio de Salud pública, ante posibles agresiones físicas y/o sexuales; y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos para dar cumplimiento a las diferentes medidas administrativas impuestas (entrevista a agentes investigadores de la policía Nacional, Ibarra, 5 de abril de 2024).

El Ministerio del Trabajo, MDT, no menciona estar articulado directamente con instituciones específicas para derivar casos de violencia contra la mujer a otras instituciones. En ese sentido, M. G. y G. N., señalan que la institución por ser el ente rector del trabajo a nivel nacional recibe todo tipo de denuncias laborales, incluidas aquellas denuncias por violencia contra la mujer en espacios de trabajo de todas las instituciones públicas y privadas. Así mismo, los señores indican que los mecanismos de articulación que se emplean para coordinar, atender y derivar casos laborales de violencia contra la mujer son internos (entrevista a servidores públicos del Ministerio del Trabajo, Quito, 7 de marzo de 2024).

Dentro del ámbito de la coordinación y en lo referente a los mecanismos de coordinación interinstitucional identificados en territorio mediante las entrevistas realizadas (ver tabla 4.7), la gran mayoría consisten en generar “protocolos de actuación, convenios y acuerdos interinstitucionales sobre (...) violencia basada en género contra las mujeres” (MGSNPEVCM 2021, 50). Por tal motivo algunos de los entrevistados concuerdan en que

“existe una desarticulación de esfuerzos para diseñar e implementar mecanismos conjuntos e integrales de coordinación interinstitucional” entre las instituciones públicas que conforman el SNPEVCM (entrevista a servidor/a público/a del Ministerio del Trabajo 7 de marzo de 2024).

Tabla 4.7 Mecanismos de coordinación identificados en territorio

Mecanismo de coordinación
Convenio Cuatripartito entre la FGE, MINEDUC, CJ y M.M.DD.HH., para promover líneas interinstitucionales para la efectiva denuncia, investigación y sanción de los delitos sexuales contra la niñez y adolescencia en el ámbito educativo, garantizando su no revictimización.
Convenio de Cooperación entre el M.M.DD.HH y el MINEDUC, para desarrollar acciones conjuntas que permitan al Servicio de Protección Integral del M.MDD.HH brindar atención oportuna y especializada a las víctimas de violencia sexual en el ámbito educativo.
Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional No. 0017, entre el MSP y el MINEDUC.
Manual de Atención Integral en Salud en Contextos Educativos (MAIS-CE): MSP y MINEDUC Acuerdo Ministerial 0226-2018.
Convenio relativo al Formulario Obligatorio de Notificación de presuntos casos de violencia y graves violaciones a los Derechos Humanos, entre el MSP y FGE
Modelo de Gestión de la Información del Formulario de Notificación de presuntos casos de violencia y graves violaciones a los Derechos Humanos: MSP y FGE.
Protocolo para la gestión judicial y actuación pericial en casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar entre CJ, FGE y DP.

Fuente: Elaborada por la autora con base en la investigación de campo realizada y en (SDH 2021, 50).

4.3.2. Seguimiento, vigilancia y evaluación de las acciones de política ejecutadas en territorio

Dentro del ámbito de la coordinación interinstitucional, en el MGSNPEVCM se especifica que el MM.DD.HH en conjunto con CNIG serán los responsables de llevar a cabo las debidas capacitaciones en materia de género y violencia contra las mujeres a las instituciones parte del SNPEVCM, así como el debido seguimiento, vigilancia y evaluación de las acciones de políticas ejecutadas por las instituciones responsables de implementar la política en territorio.

Durante la investigación de campo al indagar en las instituciones antes descritas, sobre el trabajo realizado por MM.DD.HH, dentro de la atribución que la política designa, los funcionarios mencionan: “capacitaciones como tal impartidas por el MMDDHH no hemos tenido, las capacitaciones en materia de género y violencia contra la mujer que como servidores públicos se nos proporciona han sido institucionales” (entrevista a servidor/a público/a del Consejo de la Judicatura, Carchi, 12 de marzo de 2024).

De igual manera, agentes investigadores del Devif refieren desconocer de la existencia de dicho ministerio, así como de la rectoría de la política que ostenta. El desconocimiento se debe porque como Devif, no han sido capacitados por la institución en materia de violencia contra la mujer, ni se les ha realizado seguimiento y/o vigilancia de las actividades que ejecutan en territorio (entrevista a agentes investigadores de la Policía Nacional, Esmeraldas, 5 de abril de 2024). Devif, subzona Imbabura, no solo, no ha sido capacitado en materia de género y violencia contra las mujeres, sino que, además, sus agentes no han recibido capacitaciones sobre la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Como brazo auxiliar operativo de la fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura el conocimiento que tenemos en materia de violencia contra la mujer, para actuar ante hechos de violencia intrafamiliar, se debe a las capacitaciones, y/o talleres impartidos por las instituciones con las cuales trabajamos de manera articulada. De hecho, con su visita recién me estoy enterando que “existe” un Ministerio de la Mujer y que, además, es la institución rectora de la política (entrevista a agente investigador/a de la Policía Nacional, Ibarra, 5 de abril de 2024).

Al referirse únicamente sobre las actuaciones del departamento ante hechos de violencia intrafamiliar, se les pregunta a los agentes si además de atender violencia intrafamiliar que otras modalidades de violencia contra la mujer atienden como devif. Ante esa pregunta, la respuesta fue contundente al mencionar que como departamento de violencia intrafamiliar “auxilian y protegen a las víctimas de violencia acontecida dentro del núcleo familiar” (entrevista a agente investigador/a de la Policía Nacional, Ibarra, 5 de abril de 2024).

I. L. Q. R., salas de primera acogida MSP, menciona que en el cantón existe una persona representante de dicha institución, con la cual MSP, dentro de sus competencias, tiene ciertos tipos de coordinación a la hora de atender casos de violencia sexual exclusivamente. Pero ejecutar seguimiento y vigilancia de los casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos atendidos y referidos por MSP como tal, no. “La

institución rectora no ha ejecutado ese tipo de actividades durante el tiempo llevo laborando en la sala” (entrevista a servidor/a público/a del Ministerio de Salud, San Lorenzo, 25 de marzo de 2024).

De igual forma, J. V., mencionan que durante el tiempo que lleva laborando en la institución, no han sido visitados por el M.M.DD.HH para tales fines. Ante ello el funcionario deduce que tal vez por ser un organismo independiente, no perteneciente a la función ejecutiva, no estén incluidos en el grupo de instituciones en las cuales el MM.DD.HH. y CNIG deban ejecutar dichas acciones (entrevista a servidor/a público/a de la Defensoría del Pueblo, Carchi 18 de abril de 2024).

De manera general, el grupo de instituciones consultadas indican que no han sido objeto de seguimiento, vigilancia o evaluación de sus actividades de política ejecutadas hasta la fecha. No han tenido ningún pronunciamiento al respecto por el MM.DD.HH ni por ninguna otra institución competente. Puntualizan en que el seguimiento, la vigilancia y/o la evaluación a la que han sido sometidas, corresponden a procesos internos para medir el grado de cumplimiento de las metas institucionales. Dichos controles por ser institucionales son de carácter general, es decir, se evalúan todos los componentes con los que trabaja la institución, incluido violencia de género y/o violencia contra la mujer.

Al conversar con funcionarios del M.M.DD.HH sobre la falta de seguimiento, vigilancia y evaluación de las acciones de política, la institución menciona que, primero, como prestadores del Servicio de Protección Integral no conocían de la responsabilidad que tienen de ejecutar ese tipo de actividades en las instituciones que conforman el SNPEVCM. Segundo, aunque conocieran de dicha responsabilidad, sería casi imposible llevarla a cabo por la falta de recursos que tiene la dependencia. Tercero, argumentan que, como prestadores del Servicio de Protección Integral, se les complica realizar ese tipo de acciones en instituciones tales como CJ, FGE, DPE, entre otras., por el estatus de independencia que esos organismos tienen frente al M.M.DD.HH (entrevista a servidores públicos del Ministerio de la Mujer y derechos Humano, Ibarra 3, Esmeraldas 12, y Nueva Loja 23 de abril de 2024).

Hay ciertos casos que implican que se activen mesas, ahí lo que hacemos como ente rector es, dependiendo del caso, llamar a las instituciones competentes tales como MIES, MSP, MINEDUC, entre otras. Cuando en dichas mesas se queda como compromiso el cumplimiento de las actividades atribuibles a cada institución, no podemos cuestionar a funcionarios de otras instituciones sobre qué han hecho, porque no han ejecutado lo acordado etc., porque cada institución maneja su estatus de independencia en territorio. En ocasiones lo hemos intentado,

pero la respuesta ha sido que ello tiene sus propias rutas y protocolos de actuación. (entrevista a servidor/a público/a, del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Ibarra 3 de abril de 2024).

El M.M.DD.HH no es la única institución con tales atribuciones, la política a través del MGSNPEVCM postula que dicha atribución también es una competencia del CNIG. Durante la investigación de campo se logró observar que el CNIG no tiene presencia institucional en el territorio. El único Consejo Nacional para la Igualdad, de los cinco, que tiene técnicos en territorio es el Consejo para la Igualdad Intergeneracional. En ese sentido, E. P. Y., menciona que

los consejos nacionales “son entidades no desconcentradas, es decir, no tienen oficinas en territorio. El Consejo al cual pertenezco tiene técnicos territoriales en la zona, porque históricamente nos hemos identificado como Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia. Cuando se promulgó la ley de Consejos Nacionales, nosotros ya estábamos territorializados, por lo que a pesar de los cambios sufridos mantuvimos la estructura. Legalmente, en la actualidad, los Consejos Nacionales son entidades concentradas (entrevista personal a técnico del Consejo para la Igualdad Intergeneracional, Ibarra, 8 de abril de 2024).

4.3.3. Gestión de la información y transferencia de datos para articular y coordinar los servicios de política

Con la conformación del SNPEVCM se establece la creación de un registro georreferenciado de violencia contra las mujeres el cual, entre otras cosas, contendría datos informativos relevante de la víctima tales como: “sexo, género, edad, auto identificación étnica, nivel de instrucción, condición migratoria, estado civil de la víctima y de la persona agresora, el tipo de violencia, la existencia de denuncias anteriores, sentencia y otros datos” (LOIPEVCM 2018, art. 4 numeral 11).

Dentro del ámbito de coordinación interinstitucional, la política asigna a seis instituciones²⁶ la responsabilidad de administrar la información de política, mediante el gestionamiento y la actualización de toda la información generada por las instituciones que componen el SNPEVCM. En ese sentido, el modelo de gestión establece que, el MM.DD.HH, el MDG y el CJ serán los responsables directos de administrar el Registro Único de Violencia contra las Mujeres. El INEC tiene como atribución de fortalecer dicho registro a través de las encuestas nacionales de violencia contra la mujer realizadas. Mientras que FGE y DPE tienen entre sus

²⁶ Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Ministerio de Gobierno, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, y Defensoría del Pueblo -Ecuador

facultades la obligación de remitir a las instituciones administradoras de dicho registro, la información de política generada en sus dependencias.

Aunque el SIS-ECU911 no se encuentra entre las instituciones responsables de gestionar la información de política, la institución cumple un rol importante en el registro y almacenamiento de datos estadísticos sobre violencia contra las mujeres reportadas por las víctimas, o por terceras personas, en el momento de ocurrencia buscando ser auxiliadas. En ese sentido y, de conformidad a la coordinación zonal 1 del SIS-ECU911, durante el periodo de tiempo comprendido entre 2019-2023 se registraron 54.212 alertas de violencia intrafamiliar (ver tabla 4.8), las cuales fueron direccionadas principalmente a instituciones como: la Policía Nacional y el Ministerio de Salud Pública.

Tabla 4.8 Alertas de violencia intrafamiliar en la coordinación zonal 1 entre 2019-2023

Estadístico de alertas de violencia intrafamiliar 2019-2023						
Coordinación zonal 1						
	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
Esmeraldas	5.166	5.457	5.862	4.505	3.463	24.453
Imbabura	2.701	2.898	3.627	3.124	3.459	15.809
Sucumbíos	2617	2642	2363	2361	1805	11.788
Tulcán	475	423	431	476	357	2.162
TOTAL	10.959	11.420	12.283	10.466	9.084	54.212

Fuente: CZ1-SIS-ECU911, 2024.

Nota: La presente tabla de alerta sobre violencia intrafamiliar durante el periodo 2019-2023 fue realizada a partir de información obtenida del Sistema Integrado de Seguridad ECU 911 de la coordinación zonal 1.

Del total de alertas registradas en la zona, el 45,10% corresponden a la provincia de Esmeraldas; el 29,16% a la provincia de Imbabura, el 21,75% a Sucumbíos, mientras que, apenas 3,99% del total de alertas registradas se reportaron en la provincia del Carchi. De Igual forma, los datos también demuestran que de la zona 1, Esmeraldas es la provincia con el mayor número de violencia contra las mujeres bajo la modalidad intrafamiliar.

Al respecto y producto de la investigación de campo efectuada en las instituciones descritas, a excepción del INEC, se encuentra que el registro Único de Violencia RUV, no se ha

implementado. “Hace un par de años tuvimos una capacitación sobre dicho registro, pero solo quedó ahí, en una capacitación, porque es algo que hasta la fecha no se ha concretado”. Como Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer “en el único sistema que registramos los casos que tramitamos es en el SATJE” (entrevista personal a servidor/a público/a del Consejo de la Judicatura, Ibarra, 15 de marzo de 2024).

El Consejo de la Judicatura, como órgano administrador de justicia cuenta con un Sistema Automatizado de Trámite Judicial SATJE, para registrar los casos sujetos a judicialización que conoce la institución, incluidos los casos de violencia contra la mujer. Es un sistema de registro institucional al cual solo tiene acceso el personal judicial (entrevista, vía zoom, a servidores públicos del Consejo de la Judicatura, Ibarra 15 y 26 de marzo de 2024).

En ese sentido, y con respecto a la información estadística contenida en el Sistema Automatizado de Trámite Judicial, SATJE, sobre los casos de violencia contra la mujer ingresados y resueltos por la institución, se analiza que en la zona 1 —que comprende Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbíos— entre 2019-2023 ingresaron 42.526 casos de violencia contra las mujeres, de los cuales 40.024 fueron resueltas (ver tabla 4.9), es decir, 94,12% del total de las causas ingresadas fueron judicializadas.

Tabla 4.9 Causas ingresadas y resueltas en la coordinación zonal 1 entre 2019-2023

Causas ingresadas y resueltas entre 2019-2023												
	2019		2020		2021		2022		2023		Total I.	Total R.
	I.	R.										
Esmeraldas	3302	2332	2901	2178	3315	3162	2549	3366	1791	1824	13858	12862
Imbabura	4180	3750	4305	4357	4597	4570	3719	3989	3297	3318	20098	19984
Sucumbíos	1545	1214	1626	1061	1930	1520	1787	1176	1682	2207	8570	7178
Carchi	821	820	918	885	881	913	1103	1066	904	821	4627	4505

TOTAL	9027	7296	8832	7596	9842	9252	8055	8531	6770	7349	42526	40024
-------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-------	-------

Fuente: CJ-CZ1 2024.

Nota: La presente tabla de alerta sobre causas ingresadas y resueltas durante el periodo 2019-2023 fue realizada a partir de información obtenida en las dependencias del Consejo de la Judicatura en la coordinación zonal 1.

Del mismo modo, FGE, indica desconocimiento total del Registro Único de Violencia Contra la Mujer RUV. Sus funcionarios refieren que, como Fiscalía General del Estado, cuentan con una herramienta informática denominada Sistema Integrado de Actuación Fiscal SIAF, para registrar las actuaciones fiscales ejecutadas por la institución. (entrevista personal a servidores públicos de la Fiscalía General del Estado, Esmeraldas, 25 de marzo y Otavalo, 12 de abril de 2024). Dicho sistema, al ser registro institucional “solo tenemos acceso los fiscales, secretarios y asistentes de fiscalía” (entrevista personal a servidor/a Público/a de la Fiscalía General del Estado, Ibarra, 8 de abril de 2024).

El Ministerio de gobierno, MDG, no refiere tener un sistema computarizado para registrar los casos que llegan a su conocimiento. Al ser el brazo operativo de la función judicial, los casos que conoce el MDG —policía nacional, comisarías y tenencias políticas—, simultáneamente son conocidos por el CJ y FGE. “Como departamento devif trabajamos posdelito, es decir, mediante delegaciones judiciales y/o fiscales provenientes de la Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer o la Unidad de Fiscalía Especializada en Violencia contra la mujer” (entrevista personal a agentes investigadores de la Policía Nacional, Ibarra, 5 de abril de 2024).

Por otra parte, la DPE y el M.M.DD.HH, refieren no conocer del proceso de creación del RUV (entrevista vía zoom a servidores públicos de la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Ibarra, 26 de abril 2024). En el caso del M.M.DD.HH., pese a ser la institución coordinadora del sistema y una de las responsables de administrar la información de política, no cuenta con un sistema de registro institucional. “La información de los casos de violencia contra la mujer que como Servicio de Protección Integral atendemos, es almacenada mediante expedientes físicos” (entrevista personal a servidora pública del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Ibarra, 3 de abril de 2024).

Igualmente, la DPE no cuenta con un sistema de registro digitalizado para almacenar la información de casos que atienden. “Los aproximadamente 15 casos de violencia contra las mujeres que recibimos mensualmente por derivación de otras instituciones, generalmente de las JCPD, son almacenados mediante expedientes físicos” (entrevista personal a servidora pública de la Defensoría del Pueblo, Ibarra, 10 de abril de 2024).

4.4. Condiciones económicas, sociales y políticas que impiden establecer una efectiva coordinación entre las instituciones responsables de implementar la política pública en territorio

Las crisis económicas, sociales y políticas por las que ha pasado el Estado ecuatoriano en los últimos años, se configuran como los grandes obstáculos que han impedido la implementación de programas, proyectos y políticas públicas exitosas. En ese sentido, al analizar el proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, se evidencia la prevalencia, simultáneamente, de factores económicos, sociales y políticos que han intervenido, de manera negativa, en la implementación de la política pública objeto de análisis.

4.4.1 Contexto económico

Al indagar sobre la situación económica de la política en las instituciones consultadas, MINEDUC, MSP, y MIES concuerdan que trabajan contra la violencia a las mujeres bajo condiciones económicas realmente precarias. Los funcionarios consultados refieren que no se ha asignado el presupuesto necesario para trabajar en el problema. Las actividades de política ejecutada hasta el momento, se las ha venido realizando del presupuesto general asignado a las instituciones para trabajar en temas de su competencia directa, pero más no de un rubro específico destinado para trabajar en materia de violencia contra la mujer.

El escenario no es diferente en la fiscalía multicompetente del cantón Otavalo, en donde solo tienen una psicóloga que colabora con el servicio de peritaje en psicología, pero al cumplir también esas funciones en otros cantones, se debe agendar previamente cita. “El problema aquí es que la agenda siempre está llena. Si agendamos ahora en abril tenemos que esperar hasta finales de julio (...)”. Para cuando se obtiene cita, la víctima ya no quiere continuar con el proceso porque se contentó con su agresor, fue amenazada por terceros, cambio de residencia entre otros. El caso llega hasta el otorgamiento de medidas de protección, porque son impuestas de manera inmediata, pero el proceso muere ahí (entrevista personal a servidora pública de la Fiscalía General del Estado, Otavalo, 12 de abril de 2024).

Igualmente, los funcionarios que prestan los Servicio de Protección Integral del MM.DD.HH., refieren que las condiciones en las que laboran son tan precarias, que ni siquiera tienen para imprimir o sacar copias en la oficina, “si necesitamos sacar alguna copia tenemos que hacerlo desde nuestro bolsillo”. En la misma línea, los funcionarios refieren que tampoco tienen como movilizarse de un lugar a otro, puesto que el vehículo que tenían para dichos fines se

encuentra dañado desde hace varios años y, por la falta de presupuesto no han logrado solucionar el problema de la movilización. (entrevista personal a servidores públicos del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Ibarra, 3 de marzo de 2024).

De manera general, los servidores de las instituciones consultadas refieren que, con la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, se les aumentaron competencias y atribuciones, pero con ellas no se aumentó el presupuesto para asumirlas. Debido a la duplicidad de trabajo, el personal que labora en dicha dependencia no es suficiente para responder a la demanda de casos de violencia contra la mujer que tienen que atender. En ese sentido, una de las principales quejas de los funcionarios que brindan los servicios “es la falta de talento humano para llevar a cabo las actividades de política pública” (entrevista personal a servidora pública del Ministerio de Educación, Ibarra, 20 de febrero de 2024).

Durante el periodo de tiempo comprendido entre 2019-2023 el presupuesto total asignado a la SDH/M.M.DD.HH fue de \$44.395.809,473. Según los informes de gestión de la Secretaría de Derechos Humanos SDH, en 2019 la institución tuvo una asignación presupuestaria de \$18 '669.483. Para los años 2020 y 2021 el monto se redujo a \$9.319.995,12 y \$8.644.397,72 respectivamente (ver tabla 4.10).

El bajo presupuesto de los dos últimos años se dio a partir de 2019 con la transformación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en Secretaria de Derechos Humanos.²⁷ En el año 2020 con el recorte presupuestario, la institución pasa de tener 860 servidores a solo contar con 325 personas, eso “con relación al techo presupuestal establecido para la SDH”, razón por la cual la institución tuvo que encargar dos o más atribuciones a una sola persona²⁸ (SDH 2021, 6).

Tabla 4.10 Presupuesto asignado a la SDH/M.M.DD.HH entre 2019-2024

Denominación	Año	Codificado	Devengado	% de ejecución
institucional	fiscal			

²⁷ El 14 de noviembre de 2018, mediante decreto ejecutivo Nro. 560, se eliminó el Ministerio de Justicia, Derechos y Cultos y, en su lugar se creó la Secretaría de Derechos Humanos. La cual es la encargada, entre otras atribuciones, de erradicar la violencia contra las mujeres en el país.

²⁸ Cabe también señalar que el recorte presupuestario de los años 2020 y 2021 a la secretaria de Derechos Humanos obedeció, también, a la emergencia sanitaria mundial del COVID-19, en donde las economías de muchos países entraron en recesión.

Secretaría de Derechos Humanos	2019	18'669.483	18.332.980	98%.
Secretaría de Derechos Humanos	2020	9.498.543,67	9.319.995,12	98,12%
Secretaría de Derechos Humanos	2021	8.782.425,61	8.644.397,72	98%
Hasta el 29 de noviembre se mantuvo como Secretaría de Derechos Humanos, a partir de esa fecha pasó a llamarse Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.	2022	16.785.680,60	13.789.008,91	82.15%
Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.	2023	17.220.490,11	14.860.062,45	82.15%

Fuente: (SDH 2020, 2021, 2022, 2023, 2024).

Institución	Año fiscal	Codificado 2023	Proforma presupuestaria	Variación	
				Absoluta	Relativa
Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.	2024	17.220.490,11	13,228,756.45	-3,991,733.66	23.18%

Fuente: (Ministerio de finanzas 2024, 1).

Nota: Las presentes tablas sobre el presupuesto asignado a la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres durante el periodo 2019-2024 fueron elaboradas a partir de información pública obtenida en la página web del Ministerio de Finanzas y en los informes de rendición de cuentas de la Secretaría de Derechos Humanos y el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos durante el periodo antes mencionado.

En el año 2021 se planificó un presupuesto general de \$24 millones para el período 2022-2025. Según esa institución, el monto se justificaba con la creación de centros violetas de acogimiento y atención integral a víctimas de violencia contra las mujeres en situación de urgencia; y la creación del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (El Comercio 2021).

Dicha planificación provocó el rechazo de la población en general, puesto que era un problema que lejos de disminuir iba en aumento, considerando las altas cifras de violencia, femicidios y otras muertes violentas contra las mujeres registradas por las instituciones competentes (El comercio 2021; González 2021; y Roa y Montaña 2022). El irrisorio presupuesto de esos años, destinado a resolver un problema estructural que día a día aumenta, ha provocado que las actividades de política ejecutadas en territorio, por las instituciones del SNPEVCM, no causen

el impacto necesario para disminuir la problemática y alcanzar los objetivos de política propuestos.

En el 2022 con el cambio de denominación de la institución rectora de la política, a Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos y el pronunciamiento general de la población, el gobierno de turno rectificó su decisión signando para los años 2022 y 2023 un presupuesto codificado de \$16.785.680,60 y \$17.220.490,11 respectivamente (ver tabla 4.10). De esos montos se ejecutaron 13.789.008,91 en 2022 y 14.860.062,45 en 2023. Considerando que en ambos años se ejecutó alrededor del 82%, el presupuesto codificado, para el 2024 se redujo en un 23,18 asignando un total apenas de 13,228,756.45

4.4.2. Contexto social

En Igual forma y, en lo que respecta a las condiciones sociales que impiden establecer una efectiva coordinación entre las instituciones para atender a víctimas de violencia contra las mujeres está el alto índice de criminalidad registrados a nivel nacional. C. R., menciona que “del total de casos de delitos de violencia contra la mujer que suceden en el cantón, apenas un 15% llegan a denunciarse”. De igual manera, el funcionario argumenta que las pocas acciones ejecutadas mediante coordinación con otras instituciones no son efectivas, porque las instituciones con la obligación de denunciar ante fiscalía delitos de violencia contra la mujer no lo hacen por miedo a represalias.

Por ejemplo, hace poco tuvimos la denuncia de un caso de presunta violencia sexual en el sistema educativo, pero a pesar de ser un caso conocido, un secreto a voces, no hemos tenido presencia de autoridades denunciando hecho. Como fiscalía, al realizar las debidas investigaciones en la institución educativa y en el distrito correspondiente, de manera extraoficial se conoció que las autoridades del distrito, DECE, conocían de la presunta violación, pero trataron de llevar el proceso internamente por miedo a represalias por parte de los familiares de las personas involucradas (entrevista personal a servidor público de la Fiscalía General del Estado, Esmeraldas, 25 de marzo de 2024).

Un escenario similar se presenta en el MSP, Según I. L. Q. R., “el personal médico que atiende casos de violencia contra la mujer, por consulta externa y/o por emergencia, no reportan dichos casos por miedo a represalias”. El profesional indica que en los últimos años se han registrado alrededor de 9 casos de profesionales médicos que tuvieron que abandonar su trabajo y mudarse de ciudad debido a amenazas contra sus vidas emitidas por terceras personas (entrevista personal a servidor público del Ministerio de Salud, San Lorenzo, 25 de marzo de 2024).

Además de la inseguridad, el bajo nivel de escolaridad de las víctimas y la dependencia económica a su agresor, se presentan como obstáculo a la hora de articular con otras instituciones el trabajo de política. “Las mujeres en esa situación no denuncian que son víctimas de violencia y, en muchos casos, niegan las agresiones recibidas. Esa negativa impide que se lleven a cabo acciones coordinadas para sacar de ese círculo vicioso a la víctima” (entrevista personal a servidora pública del Consejo de la Judicatura, Ibarra, 12 de marzo de 2024).

Otra realidad social que configura como barrera para mantener una adecuada articulación y coordinación entre las instituciones territorializadas, “es la falta de intérpretes o traductores en las instituciones públicas para atender a víctimas de violencia contra la mujer, que no entienden ni hablan el idioma español”.

El año pasado tuve un caso de una señorita, indígena, víctima de prostitución forzada. La primera vez que hablé con la víctima, por medio de una traductora, conocida mía, ella me contó todo el caso, incluso lloró (...). Después de eso, se mandó a hacer los peritajes correspondientes y la sorpresa fue que la víctima ya no quiso hablar. Los informes arrojaron que no había afectación psicológica alguna. La señorita no quiso relatar lo sucedido, porque no se sintió en confianza para hacerlo y porque pensó que por más que expresara lo sucedido no la iban a entender (entrevista personal a servidora pública de la Fiscalía General del Estado, Ibarra, 12 de abril de 2024).

4.4.3. Contexto político

La inestabilidad política de la cual ha sido objeto la institución rectora, ha impedido que el SNPEVCM funcione adecuadamente. “como servidores de una institución relativamente nueva la población desconoce de nuestra existencia y, obviamente, de los servicios que como M.M.DD.HH ofrecemos en territorio”. De manera general los funcionarios concuerdan que la inestabilidad política que ha azotado al Estado en los últimos años se ha venido reflejando en inestabilidad institucional del órgano rector de la política objeto de análisis.

Como no hacemos captación o detección de casos directamente, la población no está familiarizada con el M.M.DD.HH. Es poco la población que realmente conoce de la existencia del ministerio, de los centros integrales, casa de acogida y servicio de protección integral que ofrece en territorio. Incluso, funcionarios de otras instituciones muestran desconocimiento de nuestra existencia cuando asistimos a reuniones o a mesas técnicas locales (entrevista personal a servidora pública del Ministerio de la Mujer y Desechos Humanos, Ibarra, 03 de abril de 2024).

Esas aseveraciones concuerdan con lo indicado por J. A. R. y J. L. A., al mencionar, durante la entrevista efectuada, que desconocían de la existencia del M.M.DD.HH., así como de la presencia institucional y de los servicios que se presta en territorio. Ese desconocimiento se debía a que durante el tiempo que venían desempeñando dichas funciones, más de cinco años, no habían tenido interacción con los funcionarios de dicho ministerio. Todo eso, pese a trabajar igualmente en el tema de violencia contra las mujeres y de necesitar, en ciertos casos, los servicios de protección integral que oferta la institución rectora (entrevista personal a agentes investigadores del devif, Ibarra, 20 de abril de 2024).

Ese desconocimiento en territorio, en gran parte, se debe a que la institución ha cambiado de denominación en tres ocasiones de manera consecutiva. Hasta el 2017 la institución era llamada Ministerio de justicia, derechos Humanos y cultos. A partir del 2018, mediante decreto ejecutivo, cambia de denominación y pasa a llamarse Secretaría de Derechos Humanos. En el año 2021, de igual forma, mediante decreto ejecutivo, se renombró como Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.

Cabe mencionar que a la fecha en que se escribe el presente documento, la inestabilidad política de la institución continúa. Esteban Torres, viceministro de gobierno, el 20 de mayo de 2024 mediante rueda de prensa informó que el actual Ministerio de la Mujer y derechos humanos “se transformará en el Ministerio de la Política Criminal y Derechos Humanos (...), para cubrir con mayor espectro y darle más facultades a aquel ministerio” (Puga 2024; y Ecuavisa 2024).

4.5. Factores causantes de la falla en el proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ecuador

La implementación de políticas públicas como una nueva área de estudio “es un proceso a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes —actores y factores—, que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (Revuelta 2007, 139). Partiendo de dicho postulado y de un minucioso análisis de la información obtenida producto de la revisión bibliográfica y del trabajo de campo efectuado. Se deduce que, efectivamente, existe desarticulación para coordinar acciones interinstitucionales entre las instituciones territorializadas que atiende a víctimas de violencia contra las mujeres. Esa desarticulación obedece a un conjunto de factores internos como externos.

4.5.1. Factores internos causantes de la falla en el proceso de implementación

Uno de los principales factores internos identificado en la presente investigación, responsables de la falla en la implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres fue la nula participación de los responsables de implementar la política en territorio, los burócratas de calle, en las mesas técnicas de dialogo para la construcción y reconstrucción de la política. El total de funcionarios entrevistados, sin excepciones, indicaron no haber participado en dichas reuniones, ni tener conocimiento de la participación de alguna delegación saliente de la institución en la cual laboran.

Igualmente indican que, ante el requerimiento institucional para ese tipo de reuniones, de carácter interinstitucional, generalmente los que acuden son los funcionarios que laboran en planta central. Los servidores públicos de las coordinaciones zonales y distritales se encuentran condicionados a aplicar o ejecutar en territorio, normativas y lineamientos provenientes desde las arcas centrales de cada institución.

El segundo factor interno identificado fue la poca e insuficiente capacidad operativa en territorio de la institución rectora de la política y coordinadora del SNPEVCM. Durante el trabajo de campo se logró constatar que, el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos M.M.DD.HH, no cuenta con una coordinación zonal fuertemente constituida como la tienen MINUDUC, MSP, MIES entre otras. La institución solo tiene una persona responsable de las cuatro provincias que conforman la zona 1 —Esmeraldas, Imbabura, Carchi y Sucumbíos—, con oficina en la provincia de Sucumbíos. Esa persona es la responsable de supervisar el trabajo de las oficinas que prestan los Servicios de Protección Integral, casas de acogida y centros de atención integral a nivel zonal.²⁹

La falta de capacidad ha posibilitado que la institución no lleve a cabo ciertas atribuciones tales como seguimiento, vigilancia y evaluación de las acciones de política ejecutadas por las demás instituciones en territorio. Además de eso, que la institución tenga poco reconocimiento en la población y, por consiguiente, el trabajo realizado en materia de violencia contra la mujer sea poco visibilizado por las instituciones territorializadas y la población en general.

²⁹ El Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos cuenta con seis oficinas que prestan Servicios de Protección Integral, ubicadas en: Ibarra, Otavalo, Tulcán, San Lorenzo, Esmeraldas y Lago Agrio. Sobre la oficina ubicada en el cantón San Lorenzo, no se ofertan los tres servicios —psicológico, social y legal—, puesto que en ese lugar solo atiende una persona.

El tercer factor interviniente es la ausencia de una ruta, protocolo o modelo de atención interinstitucional único para atender a víctimas de violencia contra las mujeres. Los instrumentos identificados en cada una de las instituciones son de tipo institucional. La falta de ese tipo de instrumento, para articular las acciones entre las instituciones responsables de coordinar, atender y derivar casos de violencia contra las mujeres en territorio, ha ocasionado que no se tenga claro el sistema de derivación entre ellas, antes o después de remitir el caso a los organismos de la función judicial.

Eso se demuestra al contrastar el número total de alertas de violencia contra la mujer registradas por el Sistema Integral de Seguridad SIS-ECU911 y el total de casos ingresados al Consejo de la Judicatura en las cuatro provincias que conforman la coordinación zonal 1 entre 2019-2023. En ese lapso se registraron un total de 54.212 alertas, de las cuales 42.526 fueron ingresadas. Quedando en el aire 11.686 casos de violencia contra la mujer, de los cuales no se tienen conocimiento si a más del ECU-11 ¿cuáles instituciones conocieron esos casos? ¿si fueron atendidas o no? y de ser afirmativa la respuesta, ¿qué institución proporcionó dicha atención y a cuáles fueron derivados?

El problema de ese factor se centra en que, por la falta de una ruta única de actuación interinstitucional, las instituciones responsables de atender, coordinar y derivar los casos realizan el proceso de manera aleatoria y desordenada. Las instituciones reciben la alerta de violencia o detectan casos de manera directa, proporcionan atención de conformidad a sus competencias y derivan directamente a FGE.

Ese organismo en conjunto con CJ, por medio de sus unidades fiscales y judiciales especializadas en violencia contra la mujer, se encargan de darle la debida atención de conformidad al tipo de violencia ingresado. Al final del caso, son FGE y CJ quienes terminan atendiendo a la víctima en las áreas médica, psicológica, social, investigando los hechos y judicializando el delito de las causas que son de su conocimiento.

Es así como la coordinación interinstitucional para atender a víctimas de violencia contra las mujeres de manera integral por medio de la derivación de caso entre las instituciones que actúan como primer filtro, previa derivación a las instituciones del sistema judicial, no se lleva a cabo de conformidad a lo estipulado en los instrumentos de política. Ese desorden en la atención ha posibilitado que no se lleve un control en la atención y la derivación de los casos de violencia contra la mujer.

El cuarto factor identificado es la falta de seguimiento, vigilancia y evaluación de las acciones de política ejecutadas en coordinación por las instituciones territorializadas. La política pública en sus instrumentos asigna dicha atribución al M.M.DD.HH y al CNIG. Producto de la investigación se evidencia que, hasta la fecha, las instituciones responsables no han ejecutado dichas acciones, puesto que en el caso del M.M.DD.HH., la institución no cuenta con la capacidad operativa necesaria para ejecutar dicha actividad en territorio (ver factor 2). Por otra parte, el CNIG no se encuentra territorializado. La institución aún mantiene concentrada sus funciones, pese al tiempo transcurrido desde la reformulación de la política y, con ella, la asignación de atribuciones en territorio.

El quinto factor interno identificado es la falta de un sistema de registro integral e interinstitucional o, en su defecto, un sistema institucional de registro para ingresar información relevante de los casos de violencia identificados por las instituciones parte del SNPEVCM y, así contar con información estadística del total de casos atendidos y referidos en territorio. El problema del presente factor radica que las instituciones responsables de coordinar, atender y derivar casos no cuentan con un sistema de registro de información de los casos de violencia contra la mujer que atienden y derivan. Durante la investigación de campo, al solicitar información estadística del total de casos atendidos y derivados entre el 2019-2023 ninguna institución, del primer filtro, proporcionó la información requerida.

La razón detrás de esa falencia es que los casos de violencia que son de sus conocimientos se derivan inmediatamente a las instituciones del sistema de justicia. Eso ha provocado que las instituciones que atienden en territorio no lleven un registro institucional de los casos atendidos y derivados. Los pocos casos registrados en instituciones como MES, MINUEDUC, M.M.DD.HH., MDT, entre otros., es mediante archivos físicos. En el caso del MSP, además de registrar la información en archivos físico, carpeta de historial clínico, la institución cuenta con un Sistema de Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias RDACAA-WEB, para registrar las atenciones médicas realizadas en general. Pero pese a contar con esa herramienta, sus funcionarios refieren no tener información estadística del total de víctimas de violencia contras las mujeres atendidas en la dependencia durante el periodo solicitado.

4.5.2. Factores externos de la política coadyuvantes de la falla en el proceso de implementación

Además de los factores internos mencionados en líneas anteriores, se identificaron un conjunto de factores del sistema que de manera directa e indirecta han impedido que las actividades de política ejecutadas no causen el impacto deseado y, por lo tanto, la política no alcance los objetivos planteados. Esos factores se clasifican en económicos, sociales y políticos.

Factor económico: Insuficiente asignación presupuestaria a la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. De conformidad con las entrevistas realizadas, existe un déficit de recursos —humanos, materiales y financieros— en las instituciones para trabajar en temas de género y violencia contra las mujeres. Los funcionarios refieren no contar con el personal humano y los recursos materiales requeridos para ejecutar las actividades de política en territorio. Esas afirmaciones se corroboran revisando el presupuesto general del Estado asignado, en los últimos años, a la institución rectora la política pública objeto de análisis, el cual pasó de 18,669,483.06 en el 2019, a planificarse 24 millones para el periodo 2022-2025. Es decir, 6 millones por año (Morán 2020; González 2021; y Roa y Montaña 2022).

Aunque dicha planificación no se llevó a cabo,³⁰ lo cierto es que el presupuesto designado en los últimos años no es suficiente para afrontar todos los problemas conexos que genera el fenómeno de la violencia contra las mujeres. A pesar de que los montos del 2022 y 2023 mostraron un aumento con relación a los años 2020 y 2021 igualmente, fueron insuficientes para trabajar en el macro problema, si se juzga por el alto número de alertas de violencia, femicidios y otras muertes violentas de mujeres registrado por organismos competentes.

Pese a esos altos indicadores, para el 2024 se redujo en un 23,18% el presupuesto asignado con relación al año anterior, argumentando que la reducción presupuestaria se debió porque en el 2023 no se devengó el presupuesto total asignado. Al respecto, Arianna Tanca, ministra de la Mujer y Derechos Humanos, mencionó que “nunca existirá el presupuesto suficiente para combatir la violencia de género” en respuesta a la disminución presupuestaria del último año (Primicias 2024, citando a Tanca Adriana durante entrevista con Primicias).

Factores sociales: La negativa de la población a denunciar hechos de violencia contra las mujeres, producto del desconocimiento de los derechos de las víctimas y la dependencia económica a su agresor; y las altas tasas de criminalidad registradas en los últimos años a

³⁰ Véase tabla 4.10 del presupuesto asignado a la SDH/MMDD.HH., entre 2019-2024

nivel nacional, se configuran como obstáculos para atender, coordinar y derivar casos a otras instituciones.

Según los funcionarios encuestados, existe un alto número de casos que no llegan a reportarse por el desconocimiento, que aún tiene cierta población femenina, sobre los derechos de las mujeres. Pese a que la presente investigación fue efectuada en un nivel administrativo-territorial medio, regional-zonal, sus funcionarios refieren que en ese nivel aún atiende personas que muestran total desconocimiento de la política pública, sus instituciones y acciones destinadas a garantizar y proteger los derechos de las mujeres.

Eso también se debe a que la mayor parte de mujeres violentadas son exclusivamente amas de casas, con dependencia económica a la pareja o conviviente, su agresor en muchos casos. Consecuentemente, por el miedo a quedar sin ingresos económicos para sostener a sus hijos, las víctimas de violencia contra las mujeres no denuncian el delito. Siendo esos los casos que no se llegan a atender por la reiterada negativa de la propia víctima a notificar o denunciar dichas agresiones.

Por otra parte, la coordinación, atención integral y derivación a otras instituciones se ve afectada puesto que, en provincias como Esmeraldas con un alto índice de delincuencia y criminalidad, los profesionales de instituciones como MINUEDUC y MSP que atienden directamente a víctimas de violencia contra las mujeres, no reportan dichos casos por miedo a represalias de terceras personas o, por pedido de la propia víctima temiendo por su integridad física y/o por su vida.

Ese argumento se corrobora al revisar los datos estadísticos proporcionados por el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911 y el Consejo de la Judicatura. Entre 2019-2023 Esmeraldas reportó el 45,10% del total de alertas registradas en la coordinación zonal 1, es decir, 24.453 alertas de violencia. De ese número, solo 13.858 causas, que representa el 56,67%, fueron judicializadas. En ese caso, el 43,33% de víctimas no fueron atendidas por causa de la delincuencia, el desconocimiento de los derechos de las mujeres y la dependencia económica de la víctima a su agresor.

Factor político: La inestabilidad política por la cual ha atravesado el Estado ecuatoriano en los últimos años, ha repercutido de manera negativa en la institucionalidad del órgano rector de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres el cual, en los últimos años ha cambiado de denominación por tres ocasiones continuas. La inestabilidad institucional y el poco reconocimiento en territorio de la institución rectora de la política, en

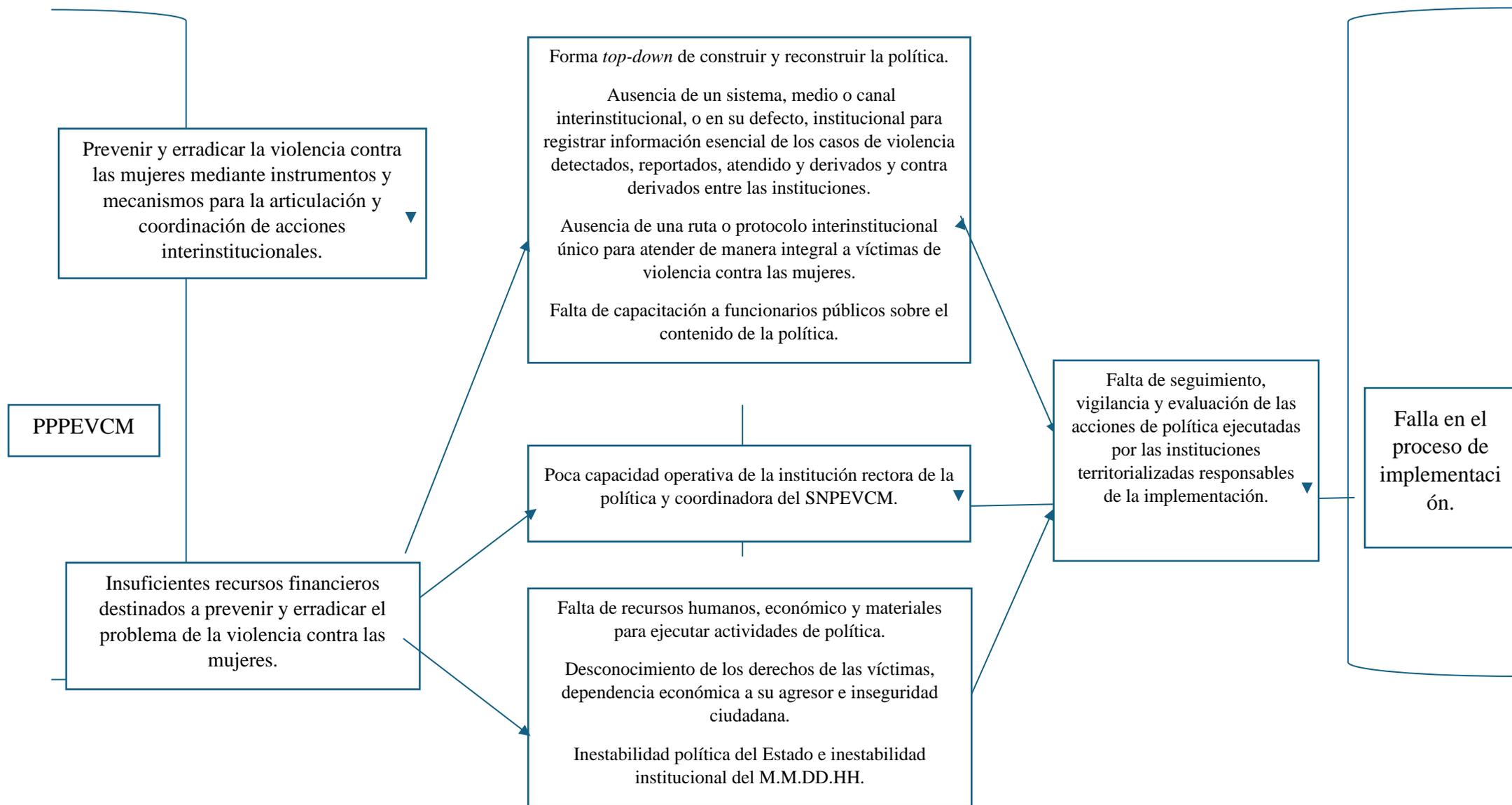
gran parte, se debe a que los cuatro últimos gobiernos que ha tenido el Estado ecuatoriano han decidido modificar a ese ministerio. Destruyendo automáticamente en cada modificación el reconocimiento y la legitimidad social y cultural adquirida en cada periodo.

De conformidad a los funcionarios encuestados, las constantes reformas institucionales en dicho organismo han provocado que la institución no tenga la legitimidad social y política necesaria para llevar a cabo la rectoría de la política y la coordinación del SNPEVCM. En el nivel territorial es poca la población que conoce de la existencia de dicho ministerio y por consiguiente de sus servicios prestados. Todo eso considerando la poca capacidad operativa que tienen la institución la cual, para activar sus servicios necesita de derivaciones previas, es decir, los Servicios de Protección Integral no realizan captaciones, ni hacen detección de casos de violencia contra la mujer en territorio.³¹

La inestabilidad institucional por la que ha atravesado el M.M.DD.HH., producto de la inseguridad política del Estado en los últimos años, la inseguridad social, y los continuos recortes en la asignación presupuestaria para trabajar contra el fenómeno creciente de la violencia a las mujeres han coadyuvado para que la institución carezca de capacidad y liderazgo para llevar a cabo atribuciones de políticas, así como el seguimiento, vigilancia y control en organismos y/o ministerios como MSP, MINUEDUC, MIES, FGE, CJ entre otros., fuertemente consolidados, ampliamente reconocidos y con una extensa trayectoria de legitimidad social, cultural y política en territorio.

³¹ Véase factor 1

Ilustración 4.1 Factores externos e internos causantes de la falla de implementación



Fuente: elaborada por la autora con base en la investigación de campo realizada y en (Van Meter y Van Horn 2007, 118).

Nota: La presente gráfica fue elaborada a partir del análisis sobre el contenido del texto sobre un modelo para analizar el proceso de implementaciones de las políticas pública de Meter y Van Horn 2007 y la información obtenida en las diferentes instituciones públicas producto del trabajo de campo realizado.

4.5.3. Otras falencias identificadas en el proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres

En este punto del análisis cabe indicar que durante la investigación se identificaron otras falencias, además de las ya mencionadas, que coadyuvan para que se configure la falla de implementación en la presente política. En cuanto a las instituciones del sistema de justicia, dentro de sus funciones FGE y CJ reciben denuncias directas, proporcionan atención médica, psicológica y social a las víctimas, investigan los hechos y judicializan el delito de violencia contra la mujer. Eso ha permitido que las víctimas que acuden directamente a esas instituciones para denunciar el delito no sean derivadas a organismos que actúan como primer filtro y, que de conformidad a la política son los responsables de atender integralmente, coordinar y derivar los casos a las instituciones del sistema de justicia.

De igual forma, las instituciones del sistema de justicia no realizan la contra derivación, para su respectivo seguimiento, a las instituciones que inicialmente conocieron y proporcionaron atención dentro de sus competencias a la víctima de violencia previo a su derivación. De hecho, ninguno de los funcionarios de las diferentes instituciones encuestadas refirió cumplir con ese proceso, puesto que una vez que la institución cumple con proporcionar atención, dentro de sus competencias, el proceso termina ahí sin realizar el debido seguimiento al caso. Eso, en gran parte se debe al poco presupuesto asignado a la política y, consecuentemente a la falta de recursos —humanos, materiales financieros— de las instituciones territorializadas responsables de su implementación.

Dentro de ese punto, se debe también reconocer que el hecho de proporcionar esos servicios en territorio, el CJ y FGE se han convertido en las instituciones territorializadas más fuertes del sistema que proporcionan atención integral a las víctimas de violencia contra las mujeres. Esa gama de servicios ofertados en la materia ha hecho que las instituciones mencionadas gocen de una amplia legitimidad social y política en los territorios y, así configurar como una de las principales instituciones a las cuales acuden directamente las víctimas en busca de ayuda.

Dentro de las instituciones fuertes en territorio que atienden, coordinan y derivan casos de violencia contra las mujeres, se encuentran las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, JCPD. Aunque dicha entidad no se encontraba entre el grupo de instituciones que abarcó la presente investigación —por las atribuciones que la política designa a los Órganos

Asociativos de Gobiernos Autónomos Descentralizados—,³² a través de los funcionarios entrevistados se logró conocer que las JCPD se mantienen estrechamente articulados con 8 de 13 instituciones que abordó la investigación. Según los funcionarios entrevistados, las JCPD son unas de las primeras instituciones que llegan a conocer de los casos de violencia contra las mujeres en el territorio. Se mantienen articuladas principalmente con las instituciones del sistema judicial, mediante la derivación de casos que llevan impuestos las respectivas medidas administrativas de protección para luego ser revisadas por jueces competentes.

Dicho eso, aunque JCPD constituye una institución fuerte en territorio para el trabajo contra la violencia a las mujeres, el organismo también presenta serias falencias ya que la institución carece de talento humano calificado para atender ese tipo de casos. Según los funcionarios entrevistados del consejo de la Judicatura, la mayoría de las derivaciones, con medidas administrativas de protección, que provienen de esa entidad presentan serios problemas de imposición. Eso se corrobora con el informe de gestión 2020 del Observatorio Nacional Ciudadano a la aplicación e implementación efectiva de la LOIPEVCM en donde se menciona que

el 70% de Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y el 90% de Gobiernos Autónomos Provinciales no cuentan con planes para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, lo cual no permite fortalecer las Juntas Cantonales de Protección de Derechos. Además, se verificó que varias de estas Juntas no cuentan con profesionales para esas áreas como psicología, trabajo social, profesionales del Derecho, porque esos cargos se han convertido en cuotas políticas (citado en CPCCS 2021).

Otra de las falencias identificada durante el proceso investigativo fue la poca capacidad del Departamento de Violencia Intrafamiliar, devif, de la política nacional, para atender violencia contra la mujer en sus diferentes modalidades.³³ Ese departamento atiende de manera exclusiva solo casos de violencia contra las mujeres perpetrada dentro del núcleo familiar. Dejando de lado otras modalidades de violencia que igualmente se constituyen como delitos. En esa línea, otra de las debilidades identificadas en el proceso de implementación de la política, y que guarda relación con la descrita en el Departamento de Violencia Intrafamiliar, corresponde a las alertas de violencia contra la mujer registradas por el Sistema Integrado de Seguridad SIS-ECU911. La institución en mención únicamente registra alertas de violencia

³² De conformidad con la política, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a través de sus órganos asociativo, “tienen entre sus principales atribuciones diseñar, formular y ejecutar política pública local para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres” (SDH, 2021, 39).

³³ Véase en el capítulo 2 las modalidades de la violencia basada en género contra las mujeres.

intrafamiliar. Al revisar la información estadística enviada por el organismo y al identificar que no cumplía con los estándares solicitados inicialmente, se procedió a consultar sobre el total de casos de violencia contra la mujer en sus diferentes modalidades, no solo violencia intrafamiliar. Ante ello, la respuesta fue que las alertas que la institución recibe corresponden a esa modalidad, por lo tanto, la denominación que se registra es violencia intrafamiliar.

Ante esa realidad, la situación de la política se agrava puesto que al registrarse 54.212 alertas únicamente de violencia intrafamiliar y al contrastarlo con las 42.526 causas ingresadas al consejo de la judicatura, que es un número que integra alrededor de ocho delitos³⁴ que atentan contra la vida de las mujeres, es imposible no preguntarse ¿Dónde se encuentra el registro de casos de violencia contra la mujer perpetrados bajo otras modalidades diferentes a la violencia intrafamiliar? ¿Qué pasa con esos casos, son atendidos o no? ¿Por qué el SIS-ECU911 solo registra violencia intrafamiliar?

En lo referente al Ministerio del Trabajo, durante la investigación se identificó que dicha institución no trabaja en el tema de la violencia contra las mujeres de manera articulada con otras instituciones en territorio. Al solicitar información del trabajo de política realizado por la regional uno, en un primer momento, la institución indicó que el organismo no atiende casos de violencia contra las mujeres en dicho nivel, motivo por el cual se derivó a la investigadora directamente a planta central de la institución, que es la instancia en donde se resuelven los casos de violencia contra las mujeres suscitados en el ámbito laboral a nivel nacional. Es decir, el MDT no se encuentra articulado con las demás instituciones territorializadas para ejecutar actividades de política coordinadas.

Todos los factores antes descritos han contribuido, de forma simultánea, para que el SNPEVCM no funcione de manera articulada y coordinada como inicialmente se pensó. Constituyéndose con esos factores y falencias identificadas, la falla en el proceso de implementación de la política pública para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. En respuesta de ello, en marzo de 2024, la Asamblea Nacional aprueba por unanimidad un proyecto de resolución “para que el Gobierno Nacional declare en emergencia el Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres” (Asamblea Nacional 2024).

³⁴ Véase tabla 3.2 sobre el número de víctimas de femicidios y otras muertes violentas de mujeres según el registro de la función judicial.

4.6. Análisis de los hallazgos en el contexto de la falla en el proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres

Analizar los mecanismos e instrumentos de articulación y coordinación interinstitucional presentes en la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres del caso ecuatoriano, es también analizar el proceso general que siguen las políticas pública desde su diseño, en donde se estudia exhaustivamente la pertinencia así como los efectos, positivos y negativos, de los instrumentos de política a emplearse; hasta la obtención del resultado esperado con la implementación de las decisiones transformadas en acciones que sustentan la política.

El proceso de implementación de una política pública puede verse afectado, de manera positiva o negativa por factores y/o actores que con sus intervenciones pueden despejar u obstaculizar el camino para que la política alcance los objetivos. En ese sentido y con base en el análisis de la información obtenida producto del trabajo de campo efectuado, se analiza que, dentro del ámbito de la coordinación interinstitucional, la falla en el proceso de implementación de la política para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres se debe a la desarticulación de acciones coordinadas entre las instituciones que atienden a víctimas de violencia contra las mujeres en territorio. Esa desarticulación obedece a un conjunto de factores, internos y externos, identificados durante la investigación.

Dentro de los factores internos, y en atención a los estándares y objetivos de la política objeto de análisis, al plantearse como objetivo de investigación identificar los factores que impiden la efectividad de las acciones de política ejecutadas en el eje de atención, para explicar cómo funciona la coordinación interinstitucional en la atención a víctimas de violencia contra las mujeres y así determinar la falla en el proceso de implementación de la presente política, fue indispensable previamente identificar sus normas y objetivos (Van Metrter y Van Horn 1993, 117), puesto que son ellos los que guían el accionar de los responsables de su implementación. En ese sentido, para alcanzar el objetivo de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres la política postula la estrategia de la coordinación interinstitucional entre organismos del aparato estatal. En respuesta a ello, se creó el SNPEVCM el cual integra un conjunto de instituciones, instrumentos y mecanismos de articulación para llevar a cabo dicha estrategia y así alcanzar los objetivos de política propuestos.

Según Van Meter y Van Horn (2007), para saber si el proceso de implementación de una política es exitoso, solo basta con determinar si en función del objetivo las estadísticas o

estimaciones son positivas. Para el caso de la presente política, al tomar como referencia las estadísticas totales de violencia contra las mujeres de los últimos cinco años,³⁵ se evidencia que el número de casos ha ido aumentando con una aceleración entre 2021-2023.³⁶ Además de los números oficiales, organismos internacionales que trabajan en el tema de la violencia contra las mujeres, han indicado que en Ecuador una mujer es víctima de femicidio u otras muertes violentas cada 24 horas, motivo por el cual se deduce que el proceso de implementación no es exitoso, puesto que no se ha alcanzado los objetivos de política propuestos. Es decir, prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Para juzgar la efectividad del proceso de implementación de una política pública, además de las normas y objetivos, se debe analizar a la par si la política cuenta con los recursos necesarios y suficientes para ser implementada de manera satisfactoria, puesto que el limitado presupuesto configura como uno de los factores que más contribuyen en el fracaso de las políticas públicas (Van Metter y Van Horn 1993, 120). En ese aspecto, al llevar dicho postulado a la realidad de la política objeto de estudio, se evidencia que es una política con un alto déficit presupuestario,³⁷ motivo por el cual las acciones de ejecución hasta la fecha no han causado el impacto esperado, disminuir la violencia contra las mujeres, por lo que se deduce que el proceso de implementación de la política para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres no es efectivo, en gran parte, por el irrisorio presupuesto asignado a la política durante los últimos años.

Con el estudio del proceso de implementación de la presente política, se analizó que los procesos de diseño y formulación obedecieron a una lógica de construcción *top-down* que consistió en tomar decisiones de implementación única y exclusivamente desde las arcas central del gobierno, en donde se llevaron a cabo los procesos de construcción y reconstrucción la política. Los instrumentos y mecanismos para la articulación y coordinación

³⁵ Para determinar la falla de la política objeto de análisis se toman las estadísticas totales de violencia contra las mujeres, puesto que en el eje de atención el meta indicador para el 2030 fue aumentar al 100% las víctimas de violencia contra las mujeres que recibieron algún tipo de atención y medidas de protección integral, partiendo del supuesto de que se cuenta con el RUV, mismo que contendría información de víctimas de violencia contra las mujeres y de los servicios que reciben por las instituciones que proporcionan atención integral. Pero como tal y como se da a conocer en esta investigación, dicho sistema hasta la fecha no se encuentra implementado (véase, en capítulo 4, acápite 4.3 Debilidades del SNPEVCM para articular mediante coordinación interinstitucional las acciones de política destinadas a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres). Motivo por el cual para dar cuenta de la respuesta institucional a las víctimas de violencia contra las mujeres, esta investigación toma el porcentaje total de víctimas de violencia contra las mujeres durante los últimos cinco años.

³⁶ Véase capítulo 3 tabla 3.2 sobre el número de víctimas de femicidios y otras muertes violentas de mujeres según registro de la función judicial.

³⁷ Véase capítulo 4 acápite 4.4.1 sobre el contexto económico de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

interinstitucional que se postulan fueron adoptados en el nivel jerárquico administrativo sin considerar las opiniones u observaciones de los responsables de implementar las decisiones en el territorio.

Durante esos procesos no se incluyó a funcionarios que prestan los servicios y que, al mantener contacto directo con la población, a la cual están dirigidas las acciones de política, conocen desde la experiencia ¿qué mecanismos e instrumentos son los más adecuados para ser implementados? ¿Cuáles serían sus ventajas, sus limitaciones? entre otros. Al no incluir en dichos procesos a los implementadores se dejó a un lado lo sugerido por Ballart y Ramio (2000, 518) al indicar que los procesos de diseño, formulación y, sobre todo, de implementación deben partir con información realista obtenida de los funcionarios que ejecutan dichas acciones.

De igual manera, para que un proceso de implementación sea exitoso se requiere contar con instrumentos, mecanismos y procedimientos institucionales que obliguen a los implementadores a ejecutar las diferentes acciones de política conforme a las normas establecidas (Van Metter y Van Horn 1993, 121). Al ser la coordinación interinstitucional un proceso complejo, es susceptible de múltiples errores no solo en la fase de ejecución sino también en etapas anteriores. En el caso de la política pública objeto de análisis, al dividir a las instituciones del SNPEVCM con atribuciones concurrentes por ámbito de acción y no pensar en un instrumento de coordinación interinstitucional único —a más de las rutas, modelos de actuación y normas técnicas que poseen cada una de ellas— ha ocasionado que las instituciones que interactúan en el ámbito de atención, coordinación y derivación ejecuten dichas acciones de manera desordenada.

En ese punto, cabe recalcar que la falla en el proceso de implementación de una política no siempre suele darse por la inapropiada manera de aplicar los instrumentos y mecanismos pensados, sino también a errores de conocimientos teórico-técnico a la hora de estipularse en los diferentes instrumentos de política. Por lo tanto, la ausencia de una ruta o protocolo de actuación interinstitucional único para atender de manera integral a las víctimas de violencia contra las mujeres se debe a una inadecuada selección de los instrumentos de coordinación necesarios para hacer frente al creciente fenómeno de la violencia contra las mujeres.

En el proceso de implementación de las políticas públicas, la comunicación efectiva entre las instituciones gubernamentales responsables de ejecutar las acciones de política es un elemento fundamental en la estrategia de articulación y coordinación interinstitucional. Esa

comunicación puede llevarse a cabo mediante el empleo de varios medios y formas de acceder a la información de política generada (Van Metter y Van Horn 1993). En relación con ello, la falla en el proceso de implementación de la política objeto de estudio, en parte, se debe a la ausencia de un sistema interinstitucional o, en su defecto, institucional para registrar información esencial de los casos de violencia contra la mujer detectados, reportados, atendidos, derivados y contra derivados entre las instituciones del sistema.

En ese ámbito, aunque en el instrumento legal de la política se postula la creación de un Sistema del Registro Único interinstitucional RUV, es conocido por todos que dicho sistema hasta la fecha no se ha implementado. Pero, además de la falta de ese sistema las instituciones abordadas, a excepción de CJ, FGE y MSP, no cuentan con sistemas de registro institucional para almacenar, además de datos estadísticos, información relevante que les permita llevar el control de los casos de violencia contra la mujer atendidos por cada una de ellas. Cabe también indicar que, aunque existen instituciones con sistemas automatizado de registro, como el MSP, estas fueron incapaces de proporcionar información estadística del total de casos de violencia contra las mujeres atendidos por la institución durante el periodo 2019-2023

Para designar a un organismo responsable de una macro política, como lo es la política de violencia contra las mujeres, que contiene un gran número de instituciones engranadas para conseguir un objetivo en común. Previamente se debe considerar el tamaño, eso incluye contar con presencia institucional en todo el territorio nacional; además de los recursos —humanos, materiales y financieros— con los que cuenta la institución para llevar a cabo las atribuciones que la política le asigna (Van Metter y Van Horn 1993, 126-127).

Con relación a eso, durante la reconstrucción de la política objeto de análisis se elige a la Secretaria de Derechos Humanos, actual M.M.DD.HH., como institución rectora y coordinadora del sistema, pero dicho organismo no tiene la capacidad operativa-financiera necesarias para asumir dichas atribuciones. De hecho, del grupo de instituciones visitadas en el nivel administrativo-medio, el M.M.DD.HH es una de las instituciones del SNPEVCM más débiles en territorio, por no decir menos, puesto que no cuenta con una coordinación zonal propiamente dicha. Además, es un organismo que no tienen presencia institucional en cada cantón del territorio nacional como si la tienen MSP, MINEDUC, MIES, FGE, CJ y MDG.³⁸ Por lo tanto, se deduce que la falla en el proceso de implementación de la presente política, en

³⁸ Véase capítulo 4, acápite 4.1 sobre la territorialización de las instituciones con atribuciones concurrentes responsables de la implementación.

gran medida, se debe, en gran medida, por consignar la rectoría de la política y la coordinación del SNPEVCM a un organismo débil como lo es el actual Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.

El control, seguimiento y vigilancia de las acciones de política como parte del proceso de implementación es una de las actividades esenciales de las políticas públicas (Van Metter y Van Horn 1993, 122), puesto que permite controlar y medir el grado de cumplimiento de las acciones ejecutadas; así como determinar, en función de la disminución o del aumento, si los instrumentos y mecanismos seleccionados son los indicados para contrarrestar el problema objeto de política. En el caso de la política objeto de estudio, la falta de seguimiento, vigilancia y evaluación de las acciones ejecutadas por las instituciones responsables de la implementación no ha permitido realizar las respectivas mediciones y, con base en ellas, corregir errores que se vienen arrastrando de otras etapas y que dificultan la efectiva implementación de la política.

La falta de control, seguimiento y vigilancia de la política se debe —además de la poca capacidad operativa y a los escasos recursos humanos, materiales y financieros de la institución rectora de la política y coordinadora del sistema; y a la no territorialización del CNIG como una de las instituciones responsables de dicha actividad— al estatus de independencia de funciones que mantienen ciertas instituciones frente a los organismos responsables de ejecutar dichas actividades.

En ese sentido, la coordinación interinstitucional entre organismos de igual jerarquía que gozan de independencia administrativa se presenta como un elemento negativo para alcanzar los objetivos propuestos (Van Metter y Van Horn 1993, 121), puesto que ninguna institución acepta que sus actividades sean controladas y vigiladas por otra del mismo rango o nivel jerárquico ya que cada organismo ejecuta y controla las actividades de política dentro de su ámbito político. Dicho eso, la negativa de los ministerios a ser controlados por una institución del mismo nivel jerárquico, pero con poca capacidad operativa en territorio es uno de los motivos por los cuales no ha funcionado la estrategia de la coordinación interinstitucional y se configure la falla en el proceso de implementación de la presente política.

Dentro de los factores externos, en la implementación de las políticas públicas los componentes sociales, políticos y económicos en los que se ven inmersos los actores institucionales al momento de ejecutar las acciones de política son fundamentales para determinar el éxito o fracaso de los diferentes programas públicos. Dentro de esos factores las

instituciones se configuran como el eje central de los procesos de implementación, puesto que en ellas sus agentes toman decisiones, cumplen reglas y ejecutan procedimientos destinados a solucionar problemas públicos sociales.

En tal sentido, en la implementación de los diferentes programas públicos la estabilidad social, política y financiera del estado configura como una condición necesaria para obtener buenos resultados durante la ejecución y, consecuentemente, alcanzar los objetivos generales propuestos (Van Metter y Van Horn 1993, 127-130). En la presente política, se evidencia un caso contrario a esa estabilidad requerida, puesto que en los últimos años el estado ecuatoriano se ha visto inmerso en una serie de inestabilidades en los tres ámbitos. Esa inestabilidad del macrosistema ha repercutido de manera negativa en la estabilidad de la institución rectora y coordinadora del SNPEVCM lo cual, en gran medida, ha impedido que la política alcance los objetivos propuestos.

Cuando se implementa una política destinada a resolver un problema público social, es esencial contar con instrumentos que permitan la efectiva ejecución de sus acciones. En ese sentido, los instrumentos financieros cumplen un rol fundamental en la implementación de programas públicos exitosos, puesto que para determinar el éxito o fracaso de una política es indispensable analizar a la par, los recursos con los cuales contaron las instituciones responsables de la implementación. Al respecto, el poco presupuesto asignado a la política objeto de estudio ha repercutido de manera negativa en la disponibilidad de recursos – financieros, materiales y humanos– de las instituciones del SNPEVCM para trabajar en el tema de la violencia contra las mujeres.

La falta de presupuesto ha provocado que las acciones de política ejecutadas de manera articuladas mediante coordinación interinstitucional, hasta el momento no causen el impacto deseado, disminuir el índice de violencia contra las mujeres. Esa realidad se ajusta a lo argumentado por Van Meter y Van Horn (2007) al sugerir que una política con escaso presupuesto es más probable que presente serios problemas para trabajar de manera articulada por lo que, las probabilidades de fracasar en el proceso de implementación serían eminentemente altas.

Así mismo, para que una política determinada sea objeto de éxito, su contenido debe ser conocido a cabalidad no solo por los funcionarios que ejecutan sus acciones, sino también por la población en general a la cual están dirigidas. En ese sentido, uno de los factores sociales identificados de la falla en el proceso de implementación de la presente política es el

desconocimiento generalizado de los derechos humanos de las mujeres que las víctimas de violencia presentan. Ese desconocimiento se ve reflejado en la reiterada negativa de la víctima en denunciar las agresiones argumentando dependencia económica a su agresor.

Van Metter y Van Horn (2007) aluden que la eficiencia de la implementación no solo puede afectarse por la imposición de objetivos ambiciosos, la falta de recursos, la falta de capacidades técnica-operativa de las instituciones, la limitada comunicación entre los organismos responsables, entre otros., sino que también su fracaso, en muchos casos, se debe a condiciones o situaciones del entorno social que hacen que los responsables de la implementación se muestren renuentes a ejecutar ciertas acciones de política, puesto la ejecución de ciertas actividades puede afectar de manera directa relaciones del entorno social. En la presente política, los funcionarios responsables de reportar casos de violencia contra las mujeres que son de su conocimiento, no lo hacen por la negativa de la víctima, en algunos casos, y las amenazas de terceras personas contra sus vidas. Esos hechos han posibilitado que gran parte de la población agredida no sea atendida, lo cual se ve reflejado en la persistencia y, consecuente, en el aumento de los casos de violencia contra las mujeres registrados a nivel nacional.

Los cambios constantes de denominación institucional producto de la inestabilidad política; los continuos recortes presupuestarios por la falta de conciencia del gobierno sobre la magnitud del problema de la violencia contra las mujeres; y la inseguridad social producto de los altos índices de femicidios y otras muertes violentas contra las mujeres registradas a nivel nacional han ocasionado que el M.M.DD.HH., pese a ser el organismo central de la presente política pública, no tenga suficiente reconocimiento social y legitimidad cultural necesarias para cumplir a cabalidad las atribuciones que la política le asigna.

En este punto es necesario resaltar que, aunque el modelo para analizar el proceso de implementación de las políticas públicas (Van Metter y Van Horn 1993) utilizado en la presente investigación, para determinar la falla de implementación de la política objeto de análisis, el cual es un modelo con más de dos décadas de antigüedad, fue necesario su utilización en el análisis de un caso puntual latinoamericano de implementación de política pública; para demostrar que pese a ser un modelo con varios años de antigüedad, las políticas públicas de la región no han logrado superar esos problemas que, desde hace más de dos décadas se evidenciaron en Norte América, hoy en día inciden y prevalecen en los países de la región, impidiendo a las políticas alcanzar sus objetivos.

Es de amplio conocimiento que una política pública sin presupuesto no se le puede llamar política pública. Así mismo, de conformidad con el marco analizado y a sus autores, una política con escaso presupuesto es más probable su fracaso (Van Metter y Van Horn 1993). Tomando como referencia el caso ecuatoriano, se evidencia que las políticas públicas de la región, sobre violencia contra las mujeres, no han logrado obtener los resultados esperados, en gran parte, por el déficit presupuestario asignado por los gobiernos de turno para trabajar de manera articulada y contrarrestar los altos índices de violencia contra las mujeres evidenciados en los países de la región.

De igual manera, el grupo de países de la región analizados, con políticas e instrumentos específicos para trabajar contra el fenómeno de la violencia a las mujeres, postulan la estrategia de coordinación y articulación interinstitucional. Juzgando por las estadísticas de violencia contra las mujeres registradas en toda la región y el análisis del caso de estudio en particular, obtener resultados de políticas positivas mediante la estrategia de la Interinstitucionalidad se ha convertido en un verdadero desafío para la región; puesto que lograr que un grupo de instituciones estatales de varios sectores y con diferentes niveles administrativos y/o de intervención trabajen de manera conjunta y articulada ha sido realmente complicado.

Así mismo, otra de las razones por las cuales las políticas públicas contra la violencia a las mujeres en América Latina y el Caribe no han alcanzado los objetivos trazados ha sido por las grandes situaciones económicas, sociales, políticas y culturales que arrastran los países de la región. Durante la década de los 90 el análisis del impacto de las condiciones sociales, políticas y económicas en la eficiencia de los diferentes programas y políticas públicas; puesto que de conformidad con (Van Metter y Van Horn 1993, 127), esos factores o variables del entorno tienen la capacidad de influir enormemente en los resultados de las políticas públicas.

Conclusiones

En la presente investigación, la falla en el proceso de implementación de las políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres es entendida como la ineffectividad de los mecanismos e instrumentos de articulación y coordinación empleados por las instituciones gubernamentales para ejecutar las acciones de política en territorio. En ese sentido y, entendiendo que en la política objeto de análisis la estrategia de articulación y coordinación interinstitucional es el método idóneo para alcanzar los objetivos de política trazados, el trabajo se planteó como objetivo responder ¿Qué factores impiden la efectividad de las acciones de política ejecutadas mediante articulación y coordinación interinstitucional? y con ello determinar la falla en el proceso de implementación de la política objeto de estudio. En consecuencia, la investigación se planteó como hipótesis que la falla de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres se debe a la desarticulación de los organismos gubernamentales del SNPEVCM, para ejecutar acciones coordinadas entre las instituciones que atienden a víctimas de violencia contra las mujeres en territorio.

Para cumplir con el objetivo de investigación, se partió de una estrategia metodológica que integró tres momentos. En el primero, se procedió a realizar una investigación documental, de tipo exploratoria y analizar, de manera transaccional, la información de política obtenida previo a la investigación de campo. En un segundo momento, partiendo de la información obtenida, se incorporó a la estrategia metodológica las teorías neoinstitucionalistas, por considerarlas adecuadas y alineadas al objetivo de investigación, para comprender el rol de las instituciones gubernamentales en la implementación de programas y políticas públicas. En el tercero y último momento, se estableció un diseño metodológico basado en un estudio de caso, desde un enfoque mixto, que permitió explicar los factores causantes de la falla en el proceso de implementación de la política objeto de análisis.

Para analizar la falla en el proceso de implementación en la presente política e identificar los factores que impiden la efectividad de las acciones ejecutadas en el eje de atención, se tomó como fuente de análisis un modelo del proceso de implementación de las políticas públicas propuesto por Van Meter y Van Horn (2007), El modelo se compone de seis variables que describen la relación existente entre la política y la eficiencia de la implementación.³⁹ Es decir, describe las relaciones entre las variables dependientes e independientes, así como las

³⁹ Véase capítulo 1 acápite 1.4.1

conexiones entre variables independientes. Dentro del modelo cada vínculo representa la existencia de una hipótesis que, en la presente investigación, fueron puesta a prueba durante la ejecución del trabajo de campo.

En virtud de todo lo antes mencionado, la presente investigación concluye ratificando en que la forma *top-down* de construir y reconstruir la política objeto de estudio; la ausencia de un sistema, medio o canal interinstitucional o, en su defecto, institucional efectivo para registrar información esencial de los casos de violencia detectados, reportados, atendido y derivados y contra derivados entre las instituciones; la falta de una ruta o protocolo interinstitucional único para atender de manera integral a víctimas de violencia contra las mujeres; la poca capacidad operativa de la institución rectora de la política y coordinadora del SNPEVCM; la falta de seguimiento, vigilancia y evaluación de las acciones de política ejecutadas por las instituciones territorializadas responsables de la implementación; la falta de recursos humanos, económico y materiales para ejecutar actividades de política; el desconocimiento de los derechos de las víctimas, dependencia económica a su agresor e inseguridad ciudadana; y la inestabilidad política del Estado e inestabilidad institucional del M.M.DD.HH., son algunos de los factores, identificados en la presente investigación, que han impedido la efectividad de las acciones de política ejecutadas mediante coordinación interinstitucional y, con ellos, la falla en el proceso de implementación de la política pública para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Todos esos factores describen los problemas que aparecen en el proceso de implementación de las políticas públicas cuando las decisiones de política, tomadas únicamente desde el nivel central de gobierno, se convierten en servicios públicos. En ese sentido y considerando lo mencionado por Rhodes (1997), sobre la centralidad de los agentes en las estructuras organizacionales, los problemas de implementación en la presente política, en gran parte, se deben al arraigo cultural de la desigualdad en los roles de género presente en la actualidad, incluso en las instituciones públicas, puesto que según Rhodes son los agentes los que, mediante la ostentación del poder, condicionan a las instituciones al alinear las actuaciones de política conforme a sus creencias; crean reglas y establecen conjuntos de instrumentos y procedimientos a aplicarse en la solución de un problema determinado. Coadyuvando de manera indirecta para que ciertos comportamientos culturales, socialmente arraigados, se transmitan de generación en generación.

La forma *top-down* de construir la política para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, ha ocasionado que los instrumentos, mecanismos y acciones interinstitucionales no

sean pensados y por lo tanto aplicados de manera realista, congruentes con los objetivos y el presupuesto de la política, las capacidades institucionales, las características del territorio, y la realidad de la población a la cual están dirigida las acciones.

En este punto cabe indicar que, la presente investigación se llevó a cabo en un grupo de instituciones pertenecientes a la coordinación zonal 1, por lo que sus hallazgos corresponden a un nivel medio administrativo en donde se consolida la información de política previo a transitar al nivel jerárquico superior. En ese sentido, y considerando que la política en su instrumento legal le asigna a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la atribución específica de crear políticas públicas locales contra la violencia a las mujeres, queda abierta una vía, que la presente investigación no cubrió, para investigar el funcionamiento del mecanismo de articulación y coordinación interinstitucional que mantienen las instituciones a nivel local para atender de manera integral a víctimas de violencia contra las mujeres.

Referencias

- Aesthesis Psicólogos Madrid. 2020. "Violencia de Género: Qué es y por qué existe". *Aesthesis Psicólogos*, 23 de noviembre. Madrid <https://www.psicologosmadridcapital.com/blog/violencia-genero-existe/> (último acceso: 28 de noviembre de 2023).
- Aguilar Luis F. 2010. "Introducción" En *Políticas Públicas*, compilado por Luis F. Aguilar 17-60. México, D.F.: editorial siglo XXI.
- Aguilar Villanueva Luis F. 1993. "Estudios introductorios" En *La implementación de las políticas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 15-92. México, D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alvarado Manuela, y Neyra Guerra. 2012. "La violencia de género, un problema de salud pública". *Interacción y Perspectiva. Revista de Trabajo Social*, 2 (2): 117-130.
- Ansell Chris, y Alison Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 2-29. DOI: [10.1093/jopart/mum032](https://doi.org/10.1093/jopart/mum032)
- Aquiahuatl Sánchez José Antonio. 2022. "En que consiste el modelo ecológico feminista". *La Querella digital*, 24 de noviembre. <https://www.laquerelladigital.com/en-que-consiste-el-modelo-ecologico-feminista/> (último acceso: 17 de diciembre de 2023).
- Avalle, Gerardo. 2023. "Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión." *Estudios Políticos*, 66: 28-47. DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n66a02>
- Ayuda en Acción. 2018. "Tipos de violencia contra las mujeres". *Ayuda en Acción*, 5 de julio. <https://ayudaenaccion.org/blog/mujer/tipos-violencia-mujeres/> (último acceso: 26 de noviembre de 2023).
- Ballart Xavier, y Carles Ramió. 2000. *Ciencia de la administración*. Valencia: TIRANT LO BLANCH.
- Bermúdez Valdivia Violeta. 2008. "La violencia contra la mujer y los derechos sexuales y reproductivos". *Derecho PUCP*, (61): 81-110. DOI: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200801.004>
- Boisier, Sergio. 2004. "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". *Revista eure*, XXX (90): 27-40.
- Bouckaert Geert, B. Guy Peters y Koen Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Caldera Ortega Alex Ricardo. 2012. *La Administración Pública de las Políticas Públicas: ensayos desde la Ciencia Política*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Calderone Mónica. 2004. "Sobre Violencia Simbólica en Pierre Bourdieu". *La Trama de la Comunicación* (9): 1-9.
- Candel Jeroen J. y Robbert Biesbroek. 2016. "Toward a processual understanding of policy integration". *Policy Sci*, (49): 211–231 DOI: [10.1007/s11077-016-9248-y](https://doi.org/10.1007/s11077-016-9248-y).
- Capano Giliberto, Michael Howlett, M. Ramesh, y Altaf Virani, eds. 2019. *Making Policies Work: First-and Second-order Mechanisms in Policy Design*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

- Capano Giliberto, y Michael Howlett. 2019. "Causal Logics and Mechanisms in Policy Design: How and Why Adopting a Mechanistic Perspective Can Improve Policy Design." *Public Policy and Administration*. 36 (2) 141-162 DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076719827068>.
- Carrillo Victor, y Veronica Medina. 2020. "Laswell y las políticas públicas: El origen de una disciplina". *Debates IESA*, XXV (1): 34-38.
- Carrión, Fernando. 2004. "La Descentralización: Una perspectiva comparada entre América Latina y Europa". *Quórum Revista Iberoamericana*, Número especial: 19-33.
- Castillo Sinisterra Nidia Andrea. 2020. "Violencia económica y patrimonial en mujeres afroesmeraldeñas: un enfoque interseccional". *Mundos Plurales: Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 7 (1): 97-116. DOI: <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2021.4274>
- CATIE, (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza). 2017. "Mecanismos de Coordinación interinstitucional para una Política Climática Efectiva en Latinoamérica y el Caribe". Turrialba: Costa Rica.
- CDC, (Centers for Disease Control and Prevention). 2004. "Sexual violence prevention: beginning the dialogue". Atlanta: CDC
- Chessman Olaechea Yuri Alejandro. 2022. "Los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental de Políticas Nacionales y Territoriales en el Perú". *Revista IUS ET VERITAS* (65): 24-40 DOI: <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202202.002>.
- Christensen Tom, Per Lægreid y Lise H Rykkja. 2015. "The challenges of coordination in national security management – the case of the terrorist attack in Norway". *International Review of Administrative Sciences*, 0(0) 1–21 DOI: 10.1177/0020852314564307
- Chudnovsky Mariana. 2015. "Introducción". En *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*, de Carlos H. Acuña (coordinador) y Mariana Chudnovsky (Compiladora), 15-23. Argentina: Corporación Andina de Fomento.
- Córdova Montúfar Marco. 2017. "El neoinstitucionalismo como paradigma científico". *Mundos Plurales*, 4 (1): 9-46. DOI: <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2017.3049>
- Cruz-Arroyo, Vianney Berenice, e Irene Casique. 2019. "Violencia laboral. Análisis de los factores de riesgo y consecuencias en la vida de las mujeres trabajadoras en la Ciudad de México". *Papeles de población* 25 (102): 51-79. DOI: <http://dx.doi.org/10.22185/24487147.2019.102.32>
- De Francisco Enrique Enciso y Jaume Alandes López. 2005. "Los sistemas de coordinación estratégica en los gobiernos regionales del sur de Europa". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52 (53): 117-129
- Del Castillo Alemán Gloria, y Laguna Mauricio I. Dussauge. 2020. *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. México, D.F.: FLACSO México.
- Deleon Peter. 2010. "Una revisión del Proceso de las políticas públicas desde Lasswell a Sabatier". En *Políticas Públicas*, compilado por Luis F Aguilar, 61-73. México, D.F.: editorial siglo XXI.

- Díaz Tirado Adriana. 2021. "Violencia mediática: cómo los medios le hacen el juego al patriarcado". *Todas*, 9 de agosto. <https://www.todaspr.com/violencia-mediatica-como-los-medios-le-hacen-el-juego-al-patriarcado/> (último acceso: 27 de noviembre de 2023).
- Dunn William N. 2017. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. New York: Routledge.
- Duque Daza Javier. 2011. "El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada". *Uni-Pluri/versidad*, 11 (3): 53-74. DOI: <https://doi.org/10.17533/udea.unipluri.12432>
- Duque Daza Javier. 2011. "El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada". *Uni-pluriversidad 11:(3)*, 53-74.
- Ecuavisa. 2024. "El Ministerio de la Mujer no cambiará de nombre pese a nuevas competencias de política criminal". *Ecuavisa*, 20 de mayo. <https://www.ecuavisa.com/noticias/politica/tanca-ministra-mujer-cambio-nombre-YM7358274> (ultimo acceso: 25 de mayo de 2024).
- El Comercio. 2021. "24 millones para prevenir la violencia contra las mujeres". *El Comercio*, 28 de octubre. <https://www.elcomercio.com/tendencias/sociedad/presupuesto-prevencion-violencia-mujeres.html> (último acceso: 15 de mayo de 2024).
- Puga S. Kevin. 2024. "El gobierno anunció que sucederá con el Ministerio de la Mujer". *El Comercio*. 20 de mayo. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/gobierno-ministerio-mujer-derechos-humanos.html> (último acceso: 25 de mayo de 2024).
- Essayag Sebastián. 2018. "Políticas públicas y planes nacionales de violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe". *Rev. Est. de Políticas Públicas 4(2)*: 110-127 DIO: <http://dx.doi.org/0719-6296.2018.51740>.
- Essayag, Sebastián. 2013. "El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe". Panamá: PNUD-ONU Mujeres.
- Eurosocial, (Programa para la Cohesión Social en América Latina). 2014. "Protocolo de Atención Integral a víctimas de violencia contra las mujeres en supuestos de violencia doméstica y violencia intrafamiliar y guía de adecuación técnica para su aplicación". Honduras: Eurosocial, FAE, JCI, y PJH.
- Expósito Francisca. 2011. "Violencia de género. La asimetría social en las relaciones entre mujeres y hombres favorece la violencia de género. Es necesario abordar la verdadera causa del problema: su naturaleza ideológica". *Mente y Cerebro*, (48): 20-25.
- Falleti, Tulia G. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Figueroa Lucas M. 2020. "Coordinación intergubernamental en políticas ambientales. La ley de bosques nativos en las regiones forestales: Parque Chaqueño y Bosque Andino-patagónico (2008-2012)". *daaPge 33(2019)*: 7-30
- Fontaine Guillaume. 2015. *El Análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO Ecuador; Barcelona: Anthopos Editorial.
- _____. 2013. "Paradigmas en disputa: los aportes del neoinstitucionalismo análisis de políticas públicas". En *VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, 1-30 Bogotá: FLACSO-Ecuador.

- García Elisa, y Martina Mella. 2019. "Violencia de género, la realidad en un centro de salud familiar de la Pintana". *Revista Confluencia*, 1 (1): 8-14. DOI: <https://revistas.udd.cl/index.php/confluencia/article/view/528>
- García Eva Margarita. 2018. "La violencia obstétrica como violencia de género. Estudio etnográfico de la violencia asistencial en el embarazo y el parto en España y de la percepción de usuarias y profesionales". Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. <http://hdl.handle.net/10486/684184>
- Gobierno de México. 2016. "¿Qué es la violencia contra las mujeres y sus modalidades?" *Gobierno de México*, 15 de marzo. <https://www.gob.mx/conavim/articulos/que-es-la-violencia-contra-las-mujeres-y-sus-modalidades> (último acceso: 17 de diciembre de 2023).
- Gómez Miele Viviana, y Cao Eldis Román. 2019. "La violencia de género en los espacios públicos. Una mirada desde la Universidad Manabita". *Atenas I* (45): 83-98. DOI: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=478058273006>
- González Ríos Juan Felipe, Héctor Geovanni Gonzales Ríos y Jorge Luis Restrepo Pimienta. 2022. "Mecanismo de articulación interinstitucional para el control de los fenómenos de inseguridad derivados del flujo migratorio venezolano en territorio colombiano". *Advocatus*. 19 (38): 19-134 DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0102/a.38.9750>.
- González, Patricia. 2021. "Violencia de género: una política pública con escaso presupuesto". *Expreso*, 20 de diciembre. <https://www.expreso.ec/actualidad/violencia-genero-politica-publica-escaso-presupuesto-117798.html> (último acceso: 7 de mayo de 2024).
- Grindle Merilee S. 2009. "La hechura de la implementación" En *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, coordinado por Freddy Navarro Martínez y Cantú Vidal Garza, 33-51. México D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Hall Peter A. y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political studies*. 44 (5): 936-957.
- Hay Colin. 2006. "Constructivist Institutionalism". En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 56-74. Oxford: Oxford University Press.
- Hernández Alejandro, Camila Carrasco, y Sarai Garcia-Guerra. 2021. "Ordenando el caos: cuatro enfoques metodológicos para investigar en políticas públicas". *Revista Española de Ciencia Política*, (56): 173-196. DOI: <https://doi.org/10.21308/recp.56.07>
- Herrera-Kit Patricia, Alejandro Guzmán Balanzó, Juliana Moreno Parra, y Marcela Chávez Rivera. 2021. "Mecanismos de colaboración: prácticas típicas". *Innovar* 31(79), 135-149. DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91888>.
- Herrera-Kit Patricia, Guzmán Alejandro Balanzó, Moreno Juliana Parra, y Chávez Marcela Rivera. 2021. "Mecanismos de colaboración interinstitucional: prácticas típicas". *Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales*, 31 (79): 145-160. DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91888>
- Hooghe, Liesbet, y Gary Marks. 2001. "Types of multi-level governance". *European integration online papers (EIoP)* 5, no. 11.
- Howlett Michel, M. Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Ontario: Oxford University Press.

- _____. 2020. *Studying Public Policy: Principles and processes*. Ontario: Oxford University Press.
- Hudson Bod, David Hunter, y Stephen Peckham. 2019. "Policy failure and the policy-implementation gap: ¿can policy support programs help?". *Policy Design and Practice*. 1-14. DOI: 10.1080/25741292.2018.1540378
- Ingram Helen. 1999. "La implementación: una reseña y un marco que se sugiere", En *Administración pública: El estado actual de la disciplina*, compilado por Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky, 591-613. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Jackson Patrick. 2016. *The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Londres: Routledge.
- Krook Mona Lena. 2017. "¿Qué es la violencia política? el concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica." En: *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, de Flavia Frei Denberg y Gabriela Del valle Pérez (Editoras), 378. Ciudad de México: UNAM.
- Læg Reid Per, Åsta Dyrnes Nordø y Lise H. Rykkja. 2016. "La búsqueda de coordinación en los gobiernos centrales europeos" *Gestión y Política Pública* (2017): 11-44.
- Lea Guido L. 2002. "Violencia conyugal y salud pública: El sector salud y el derecho de las mujeres de vivir una vida sin violencia". *Revista de Estudios de Género. La ventana*, (15): 231-262. DOI: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=884111260>
- Lerda Juan Carlos, Jean Acquatella, y José Javier Gómez. 2003. "Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)". Santiago: Naciones Unidas.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/104654b8-9cf7-4974-9bb4-e2262c96bc90/content>
- Leyton Navarro Cristian. 2018. "Mecanismos institucionales de articulación para programas de combate a la pobreza rural". Lima: IEP.
- Londoño Juan, y Ximena Bolaños. 2018. "Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudios, definiciones y causas". *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, (13-14): 13-14, 25-45.
- Manosalvas Mónica. 2018. "Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71): 155-188.
- March James G. y Johan P. Olsen. 2006. "Elaborating the new institutionalism". En *The oxford handbook the political institutions*, editado por R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 3-20. New York: Oxford University Press.
- _____. 2017. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Matland Richard E. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, (2): 145-174.
- McConnell Allan. 2015. "¿What is policy failure? A primer to help navigate the maze". *Public Policy and Administration*. 30 (4-5): 1-22. DOI: 10.1177/0952076714565416
- _____. 2010. "Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between". *Jnl Publ. Pol* 30 (3): 345-362.

- Méndez José Luis. 2020. *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mesina Ramírez Juan Jaime. 2013. *Open Government partnership en México y Brasil: La transparencia como responsabilidad compartida*. México, D.F.: INAP/GLAP/IICA.
- Monreal-Gimeno M^a Carmen, Amapola Povedano-Díaz, y Belén Martínez-Ferrer. 2013. "Modelo ecológico de los factores asociados a la violencia de género en parejas adolescentes". *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, 5 (3): 105 – 114.
- Montaño Hirose Luis. 2020. "Encrucijadas y desafíos de los estudios organizacionales. Una reflexión desde las perspectivas institucionales". *Innovar*, 30 (78): 19-34. DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v30n78.90304>
- Morán, Susana. 2020. "El presupuesto en huesos de Lenin Moreno para la prevención de la violencia". Plan V, 24 de noviembre. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/el-presupuesto-huesos-lenin-moreno-la-prevencion-la-violencia> (último acceso: 7 de mayo de 2024).
- Ochoa, Ávalos María Candelaria, y Reillo Fernando Calonge. 2014. "La violencia contra las mujeres en la región occidente, México: Entre la inoperancia institucional y el conservadurismo social". *Acta sociológica*, 19 (65): 121-150. DOI: 10.1016/S0186-6028(14)70239-7
- Orjuela Ruiz Astrid. 2012. "El concepto de Violencia de Género en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos". *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 23 (1): 89-114.
- Ostrom Elinor. 2015. *Comprender la diversidad institucional*. México, D.F.: Fondo de cultura económica.
- Pressman Jeffrey y Aaron Wildavsky. 1998. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pülzl Helga, y Oliver Treib. 2007. "Implementing Public Policy". En *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*, editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 89-107. London/New York: Taylor & Francis Group.
- Raidan Ariel. 2009. "La implementación de mecanismos de coordinación para superar los desafíos de la Gestión Pública". *X Seminario de RedMuni: Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Revuelta, Vaquero Benjamin. 2007 "La implementación de políticas públicas". *Díkaion*. 21(16): 135-156.
- Rhodes R.A.W. 1997. "El Institucionalismo". En *Teoría y métodos de la ciencia política*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 53-67. Madrid: Alianza editorial.
- Rico, Nieves. 1996. "Violencia de Género: Un problema de derechos humanos". Santiago: CEPAL.
- Riquelme Ortega, Juan Manuel. 2004. "El nuevo institucionalismo en la ciencia política". *Revista Mexicana de Sociología*, (66): 49-57. DOI: <https://doi.org/10.2307/3541442>
- Roa, Chejín Susana, y Doménica Montaño. "Secretaría de Derechos Humanos solo ejecutó el 25% del presupuesto para erradicar la violencia de género". *Gk*, 21 de septiembre. <https://gk.city/2022/09/21/presupuesto-secretaria-derechos-humanos-2022/> (último acceso: 7 de mayo de 2024).

- Rosales Segura, Andrés. 2019. "La Interinstitucionalidad en las Relaciones Multilaterales de la Cooperación Interregional en América Latina". *Latin American Journal of Trade Policy*, 2 (19): 28-48. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-9368.2019.53162>
- Roth, André. 2007. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- _____. 2010. *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, Paul A. 2010. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Westview Press.
- _____. 1986. "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*, 6 (1): 21-48
- Sabatier Paul y Daniel Manzmanian. 1979. "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives" *Policy Analysis*, 5(4): 481-504
- Saravia Enrique. 2009. "La participación de la comunidad en la implementación de políticas públicas. Caso: las políticas de alfabetización y de inclusión digital en Minas Gerais, Brasil". En *Políticas públicas y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, coordinado por Navarro Freddy Martínez y Cantú Vidal Garza, 243-253. México, D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Sidney Mara S. 2007. "Policy Formulation: Design and Tools". En *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, editado por Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney, 79-87. Londres/Nueva York: Taylor & Francis Group.
- Soto Badaul Lilian. 2020. "Marco de abordaje integral para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas". América Latina y el Caribe: PENUD y CAF.
- Suárez, Omar. 2017. Violencia de género mediática y reproducción de desigualdades sociales. *Universidad Nacional de Quilmes*, 27 de noviembre. <https://ddhh.unq.edu.ar/violencia-de-genero-mediatica-y-reproduccion-de-desigualdades-sociales/> (último acceso: 27 de noviembre de 2023).
- Primicias. 2024. "Arianna Tanca: "Nunca existirá presupuesto suficiente" para combatir violencia a la mujer". *Primicias*, 8 de marzo. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ministra-mujer-presupuesto-violencia-casas-acogida/> (ultimo acceso: 26 de mayo de 2024).
- UNC, (Universidad Nacional de Córdoba). 2023. *Tipos y Modalidades de Violencia*. Córdoba: UNC.
- Universidad Ricardo Palma. 2017. *Violencia contra la mujer en el distrito de Santiago de Surco*. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Uvalle, Ricardo. 2012. Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública. En Berta Lerner, Ricardo Uvalle, y Roberto Moreno (coordinadores). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo* (págs. 33-64). México, D. F.: DR © Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valencia Agudelo, Germán Darío, y Yohan Alexis Álvarez. 2008. "La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación". *Estudios Políticos*, (33): 93-121.

- Valencia, Marcela. 2020. "El análisis de políticas públicas". En *manual de ciencia política y relaciones internacionales*, editado por Fabio Sánchez y Nicolás Liendo, 125-159. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. 1993. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". En *La implementación de las políticas*, editado por Aguilar Villanueva Luis F., 97-146. México, D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn. 2007. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". En *La implementación de las políticas*, editado por Aguilar Villanueva Luis F., 97-146. México, D.F.: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Velzeboer Marijke, Mary Ellsberg, Carmen Clavel-Arcas y Claudia García-Moreno. 2003. "La violencia contra las mujeres: responde el sector de la salud." Washington, D.C.: OPS.
- Xunta de Galicia. 2023. "¿Qué es la violencia de género?" *Xunta de Galicia*, 3 de abril <http://igualdade.xunta.gal/es/content/que-es-la-violencia-de-genero> (último acceso: 1 de abril de 2024).
- Yugueros, García Antonio Jesús. 2014. "La violencia contra las mujeres: conceptos y causas". *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* (18): 147-159.
- Zurbriggen, Cristina. 2011. "Gobernanza: una mirada desde América Latina". *Perfiles latinoamericanos* (38), 39-64.

Documentos oficiales

- ACPEM, (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de las Mujeres). 2012. "Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres". Bogotá: ACPEM.
- ANT, (Agencia Nacional de Tierras). 2018. "Articulación territorial en el proceso de formulación e implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural". Bogotá: ANT.
- Asamblea Nacional. 2024. Asamblea exhortó al ejecutivo a declarar en emergencia al sistema de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/94508-asamblea-exhorto-al-ejecutivo-declarar-en-emergencia-el> (último acceso: 11 de mayo de 2024).
- CNDH, (Comisión Nacional de los Derechos Humanos). 2022. "Tipos y modalidades de la violencia de género contra las mujeres". México D.F: CNDH.
- CNIG, (Consejo Nacional para la Igualdad de Género). 2014. "La violencia de género contra las mujeres en Ecuador: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres". Quito: CNIG.
- Corporación Utopía. 2000. "Proyecto fortalecimiento de las comisarías de la mujer y la familia. Sistematización de las comisarías de la mujer y la familia": CEPAN y USAID.
- CPCCS, (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social). 2021. Reducción del 85% del presupuesto desde el gobierno perjudico la aplicación de la ley de violencia contra las mujeres según Observatorio. <https://www.cpcscs.gob.ec/2021/05/obseervatorio-violencia-mujeres/> (último acceso: 13 de mayo de 2024).

- EMAKUNDE, (Instituto Vasco de la Mujer). 2009. "La violencia contra las mujeres". País Vasco: EMAKUNDE.
- FGE (Fiscalía General del Estado). 2018. La Fiscalía fortalece su trabajo contra la violencia de género. <https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-fortalece-su-trabajo-contra-la-violencia-de-genero/> (último acceso: 12 de mayo de 2024).
- FIIAPP y STPE, (Fundación internacional y para Iberoamérica de administración y políticas públicas y Secretaría Técnica Planifica Ecuador). 2019. "Evaluación operativa y de resultados del plan nacional de erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres de Ecuador". Quito: FIIAPP/STPE.
- Fundación ALDEA, (Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo). 2023. 2022 año mortal para las mujeres en Ecuador con 332 casos de femi(ni)cidios. <http://www.fundacionaldea.org/noticias-aldea/mapa2022> (último acceso: 12 de mayo de 2024).
- ICHMUJERES, (Instituto Chihuahuense de las Mujeres). 2023. Tipos y modalidades de la violencia contra la mujer. <https://www.institutochihuahuensedelasmujeres.gob.mx/tipos-y-modalidades-de-violencia-contra-las-mujeres/> (último acceso: 26 de noviembre de 2023).
- INAMU, (Instituto Nacional de las Mujeres). 2017. "Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres de todas las Edades Costa Rica 2017-2032". San José: INAMU.
- INEC, (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo). 2011. "Primera Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres". Quito: INEC
- _____ (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo). 2019. "Segunda Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres". Quito: INEC.
- MGP, (Ministerio de Gobierno y Policía). 2024. "Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, adolescencia y Mujeres". Quito: MGP https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ecuador_plan_nacional_para_la_erradicacion_de_laViolencia_de_genero_0.pdf.
- Mideplan y ONU Mujeres, (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; y Organización de las Naciones Unidas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las Mujeres). 2017. "Guía sobre el enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la evaluación. Orientaciones para su incorporación en el proceso de evaluación". San José: Mideplan y ONU Mujeres.
- Ministerio de finanzas. 2024. "Proforma del presupuesto general del estado reporte consolidado comparativo - por entidad gastos (usd dólares) ejercicio: 2024" Quito: Ministerio de Finanzas.
- MinMujeryEG, (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género). 2020. "Plan Nacional de Acción en contra de la Violencia hacia las Mujeres (2021-2030)". Santiago: MinMujeryEG.
- MMDDHH., (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos). 2023. Estadísticas de Femicidios en Ecuador. <https://www.derechoshumanos.gob.ec/estadisticas-de-femicidios-en-ecuador/> (último acceso: 25 de septiembre de 2023).
- _____, (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos). 2023. "Informe de gestión 2022". Quito: M.M.DD.HH.

- _____, (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos). 2024. "Informe de gestión 2023". Quito: M.M.DD.HH.
- _____, (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos). 2023. "Información estadística de femicidios a nivel nacional". Quito: M.M.DD.HH.
- _____, (Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos). 2023. "Información estadística de femicidios a nivel nacional". Quito: M.M.DD.HH.
- MMGDN, (Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad). 2020. "Plan Nacional de Acción Contra las violencias por motivo de Género 2020-2022". Buenos Aires: MMGDN
- MPF, (Ministerio Público Fiscal). 2022. "Tipos y modalidades de la violencia". Buenos Aires: MPF. <https://www.mpf.gob.ar/direccion-general-de-politicas-de-genero/files/2022/09/Tipos-y-modalidades-de-violencia.pdf> (último acceso: 17 de diciembre de 2023).
- OJN, (Orden Jurídico Nacional). 2023. "Ficha técnica. Tipos de violencia de género". México D.F: OJN.
- ONU Mujeres. 2014. "Plan Nacional para erradicar la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres". https://americ latinagenera.org/wp-content/uploads/2014/07/802_plan_nacional_para_la_erradicacion_ecuador.pdf.
- SDH, (Secretaría de Derechos Humanos). 2019. "Informe sobre el cumplimiento de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres". Quito: SDH.
- _____, (Secretaría de Derechos Humanos). 2020. "Informe de gestión 2019". Quito: SDH.
- _____, (Secretaría de Derechos Humanos). 2020. "Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2019-2025" Quito: SDH.
- _____, (Secretaría de Derechos Humanos). 2021. "Modelo de Gestión del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres". Quito: SDH.
- _____, (Secretaría de Derechos Humanos). 2021. "Informe de gestión 2020". Quito: SDH.
- _____, (Secretaría de Derechos Humanos). 2022. "Informe de gestión 2021". Quito: SDH.
- _____, (Secretaría de Derechos Humanos). 2022. "Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres". Quito: SDH.

Organismos internacionales

- BM, (Banco Mundial). 2023. "Women, business and the law 2023". Washington, DC: BM
- _____, (Banco Mundial). 2022. Aproximadamente 2400 millones de mujeres en el mundo no tienen los mismos derechos económicos que los hombres. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2022/03/01/nearly-2-4-billion-women-globally-don-t-have-same-economic-rights-as-men> (último acceso: 28 de noviembre de 2023).

- CEPAL, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2022. Femicidio. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio> (último acceso: 1 de diciembre de 2023).
- _____, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2019. "Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe Mapas de ruta para el desarrollo". Santiago: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, CEPAL.
- _____, (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe). 2021. "La pandemia en la sombra: femicidios o feminicidios ocurridos en 2020 en América Latina y el Caribe". Santiago: CEPAL
- _____, (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2023. "La prevención de los femicidios: obligación de los Estados y reto persistente en la región". Violencia Femicida en Cifras: América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.
- DP y UNFPA, (Defensoría del Pueblo y Fondo de Población de las Naciones Unidas). 2023 "Violencia en entornos digitales: claves para el abordaje en los medios". Buenos Aires: DP y UNFPA.
- OMS y EHMTL, Organización Mundial de la Salud y Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres. 2011. "Prevención de la violencia sexual y violencia infligida por la pareja contra las mujeres: qué hacer y cómo obtener evidencias". Washington, DC: OMS y OPS.
- OMS, (Organización Mundial de la Salud). 2013. OMS afirma que la violencia de género es un problema de salud pública. <https://news.un.org/es/story/2013/06/1275001> (último acceso: 25 de noviembre de 2023).
- OMS, (Organización Mundial de la Salud). 2023. Violencia contra la mujer. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women> (último acceso: 17 de octubre de 2023).
- _____, (Organización Mundial de la Salud). 2021. Violencia contra la mujer. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women> (último acceso: 28 de noviembre de 2023).
- _____, (Organización Mundial de la Salud). 2023. Preguntas más frecuentes. <https://www.who.int/es/about/frequently-asked-questions> (último acceso: 10 de noviembre de 2023).
- _____, (Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud. 2023. Violencia contra la mujer. <https://www.paho.org/es/temas/violencia-contra-mujer> (último acceso: 25 de noviembre de 2023).
- ONU Mujeres. 2019. "Documento resumen del modelo de acción de la ONU mujeres en América Latina y el Caribe". América Latina y el Caribe: ONU Mujeres.
- ONU, (Organización de las Naciones Unidas). 2023. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women> (último acceso: 26 de octubre de 2023).
- _____, (Organización de las Naciones Unidas). 1994. "Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993". Washington, DC: ONU.

- OPS, (Organización Panamericana de la Salud). 2013. "Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Panorama general". Washington, DC: OPS y OMS.
- PNUD y ONU Mujeres. 2017. "Del Compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la Violencia contra las mujeres América Latina y el Caribe". Panamá: PNUD y ONU Mujeres.
- PNUD, (Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020. "Violencia de género: Conceptos, marco normativo y criterios de actuación en el ámbito de la salud". Buenos Aires: PNUD.
- UNODC, (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito). 2018. "Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls". Vienna: UNODC.
- _____, (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito). 2010. "Handbook on Effective police responses to violence against women. Criminal justice handbook series". New York: UNODC.
- _____, (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito). 2023. "Violencia contra las mujeres". Sucre: UNODC.
https://www.unodc.org/documents/bolivia/Infografia_10_Violencia_patrimonial_y_economica.pdf (último acceso: 26 de noviembre de 2023).

Anexos

Anexo 1. Constancia de entrega recepción de solicitudes en instituciones que conforman el SNPEVCM de la coordinación zonal 1




Constancia de entrega/recepción de solicitudes - Imbabura

Institución	Persona receptora
<p>Coordinación Zonal MIES</p>	<p><u>Carmen Monteregro</u> Nombres</p> <p>Cargo <u>Secretaria</u> Ministerio de Inclusión Económica y Social Coordinación Zonal 1</p> <p>Fecha <u>08-02-2024</u> Gobierno del Encuentro (Firma/sello)</p> <p>observación.....</p>
	<p><u>Consuelo Lopez</u> Nombres</p> <p>Cargo <u>Analista Zonal</u> Ministerio de Educación COORDINACIÓN ZONAL EDUCACIÓN</p> <p>Fecha <u>08-02-2024</u> ATENCIÓN CIUDADANA (Firma/sello)</p> <p>observación.....</p>
<p>Coordinación zonal 1</p>	<p><u>Maria Luisa Montenegro</u> Nombres</p> <p>Cargo <u>Asistente Administrativo</u> Ministerio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación</p> <p>Fecha <u>08-02-2024</u> FIRMA AUTORIZADA</p> <p>observación.....</p>
<p>Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos SPT-Ibarra</p>	<p><u>Lorena Alexandra Urresta Rosero</u> Nombres</p> <p>Cargo <u>Bióloga</u> SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS</p> <p>Fecha <u>8-2-2024</u> SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS</p> <p>observación.....</p>

La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro | Casilla: 17-11-06362 | Código postal: 170518 | Quito, Ecuador
Pbx: (593-2) 2946 800 | Fax: (593-2) 2946 803 | flacso@flacso.edu.ec | www.flacso.edu.ec



GOBIERNO ZUDADUZA	Nombres: PATRICIA CASTILLO Cargo: OFICINISTA Fecha RECIBIDO: 08 FEB. 2024 observación:	GOBIERNO DE IMBABURA RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS RECIBIDO: FECHA: HORA: NRO: (Firma/sello)
	Nombres: Gabriel Muñoz Dine Cargo: Técnico de Archivo Fecha: 08 FEB 2024 observación:	(Firma/sello)
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA COORDINACIÓN ZONAL 1 SALUD SECRETARÍA GENERAL REGISTRO Fecha: Hora: No. de: Atenc: MOP-021-EZAF-08	Nombres: Rabb Pinto Cargo: Rabb Pinto Fecha: 08-02-2024 observación:	(Firma/sello)
	Nombres: Andrea Domínguez Terán Cargo: Secretaria Provincial Fecha: 08-02-2024 observación:	 (Firma/sello)
	Nombres: Cargo: Fecha: observación:	 TRÁMITE EXTERNO: DP04-EXT-2024-00285 REMITENTE: YULY CAROLINA ESTUPIÑAN MINA RAZÓN SOCIAL: PARTICULAR FECHA RECEPCIÓN: 16/05/2024 12:18 NRO DOCUMENTO: OFICIO SN TOTAL DOCUMENTOS: 2 FOJAS, CÉDULA INGRESADO POR: maira.ramirez



Constancia de entrega/recepción de solicitudes - Imbabura

Institución	Persona receptora
	<p style="text-align: center;"><u>AMPARO SIMON</u> Nombres</p> <p>Cargo..... <u>SECRETARIA</u></p> <p>Fecha..... <u>11-03-2024</u></p> <p>observación.....</p> <p style="text-align: right;">(Firma/sello)</p>
	<p style="text-align: center;"><u>Cbop Dorys Yarden Revelo</u> Nombres</p> <p>Cargo..... <u>Docesor Estratégico</u></p> <p>Fecha..... <u>2024/03/11</u></p> <p>observación.....</p> <p style="text-align: right;">(Firma/sello)</p>
	<p style="text-align: center;"> Nombres</p> <p>Cargo..... <u>RAZÓN SOCIAL: FLACSO ECUADOR</u></p> <p>Fecha..... <u>FECHA RECEPCIÓN: 14/03/2024 14:48</u></p> <p>observación..... <u>NRO DOCUMENTO: SN</u></p> <p style="text-align: right;">(Firma/sello)</p>
	<p style="text-align: center;"><small>Revisar el estado de su trámite en: https://siguimontefuncionpublica.gub.ec/</small> Nombres</p> <p>Cargo..... <u>Fiscalía de Imbabura</u></p> <p>Fecha..... <u>28/03/2024</u></p> <p>observación.....</p> <p style="text-align: right;">(Firma/sello)</p>



Constancia de entrega/recepción de solicitudes

Institución	Persona receptora
	<p>..... CARMEN MASON LOYES</p> <p>Nombres</p> <p>Cargo... E.K.P. DEFENSOR MANOS EN SALUD ,</p> <p>Fecha... 2/04/2024</p> <p>Información para contacto ... 099 8985669</p> <p>..... (Firma/sello)</p>
	<p>..... Beatriz Lisseth Lima Meila</p> <p>Nombres</p> <p>Cargo... Secretaria Recepcionista Provincial Defensoria del Pueblo ECUADOR</p> <p>Fecha 02/04/2024</p> <p>Información para contacto 2954488 ext 1001</p> <p>..... (Firma/sello)</p>
	<p>..... DPOB-EXT-2024-00478</p> <p>Cargo.....</p> <p>Fecha.....</p> <p>Información para contacto.....</p> <p>.....</p>
	<p>Cargo.....</p> <p>Fecha.....</p> <p>Información para contact.....</p> <p>.....</p>



Recibido 25/03/2024
Teixon Posquera

Anexo 2. Negativa de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, SENESCYT, a proporcionar información pública



Secretaría de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación

Oficio Nro. SENESCYT-CZI-2024-0140-CO

Ibarra, 20 de febrero de 2024

Asunto: RESPUESTA A, FLACSO a SE SOLICITA DE LA MANERA MÁS COMEDIDA EL APOYO CON LA RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN RELACIONADA CON DOCUMENTOS, INFORMES, ENTREVISTAS, ENTRE OTROS INSUMOS, PARA LA ELABORACIÓN DE LA MENCIONADA INVESTIGACIÓN.

Doctor
Marco Antonio Cordova Montufar
FLACSO
En su Despacho

De mi consideración:

En respuesta al oficio Nro. 0601892805, de fecha 14 de febrero de 2024, suscrito por el Dr Marco Antonio Córdoba Montufar, FLACSO, donde se solicita lo siguiente; "...en calidad de director de tesis, me dirijo a su institución con el objetivo de solicitar apoyo en la recopilación de información relacionada con documentos, informes, entrevistas, entre otros insumos, para la elaboración de la investigación."

Por lo antes solicitado se debe mencionar lo siguiente;

Artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, determina que: Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán **solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines** y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Mediante acuerdo 2019-112, en su artículo 21 hasta el 24 de este cuerpo legal, dentro de las atribuciones que otorga a esta Coordinación Zonal 1, no se encuentra esta facultad de facilitar la documentación solicitada que son de esta institución, tampoco existe un convenio entre la persona solicitante y la Coordinación Zonal, por tratarse del sector público todas las entidades deben sujetarse a la Ley, a los acuerdos y resoluciones, emitidos por los entes rectores, por lo tanto no podemos desviar sin cumplir las normas legales.

Por esta consideración, no se atiende la petición presentada por el Dr. Marco Antonio Córdoba Montufar.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

Oficio Nro. SENESCYT-CZI-2024-0140-CO

Ibarra, 20 de febrero de 2024

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Jenny Maritza Jimenez Puga
**COORDINADORA ZONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA,
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN ZONAL 1**

Referencias:

- SENESCYT-U AFCZ1-2024-0097-EX

Anexos:

- 0601892805

Copia:

Pamela Janeth Lita Bustillos
Analista Administrativo Zonal 2

pl

