



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ERRADICACIÓN DE  
VIOLENCIA DE GÉNERO IMPLEMENTADAS EN EL ECUADOR EN EL  
PERÍODO 2007-2018, APLICANDO EL QUIEBRE EN LA EJECUCIÓN.

AUTOR

MICHELLE JACQUELINE MUCARSEL LARREA

AÑO

2019



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ERRADICACIÓN DE  
VIOLENCIA DE GÉNERO IMPLEMENTADAS EN EL ECUADOR EN  
EL PERIODO 2007-2018, APLICANDO EL QUIEBRE EN LA  
EJECUCIÓN.

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos  
establecidos para optar por el título de “Licenciatura en Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales”

Profesor guía

PHD. José Luis Fuentes Santa Cruz

Autor

Michelle Jacqueline Mucarsel Larrea

Año

2019

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA**

Declaro haber dirigido el trabajo, "Análisis de Políticas Públicas de Erradicación de Violencia de Género implementadas en el Ecuador en el periodo 2007-2018, aplicando el Quiebre en la Ejecución" a través de reuniones periódicas con la estudiante Michelle Jacqueline Mucarsel Larrea, en el semestre 2019-1, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación".

.....

José Luis Fuentes Santa Cruz

PhD en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos

C.I. 1002528469

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR**

Declaro haber revisado este trabajo “Análisis de Políticas Públicas de Erradicación de Violencia de Género implementadas en el Ecuador en el periodo 2007-2018, aplicando el Quiebre en la Ejecución” a través de reuniones periódicas con la estudiante Michelle Jacqueline Mucarsel Larrea, en el semestre, 2019-1, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación”

.....  
MSC María Belén Espinel

C.I 0103501763

## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE**

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes

.....

Michelle Jacqueline Mucarsel Larrea

C.I. 0604082347

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios por todas sus bendiciones, a mis padres, quienes han sido mi guía y soporte para culminar mi carrera, y a mi tutor José Luis Fuentes por su paciencia y su total apoyo durante todo este proceso.

## **DEDICATORIA**

A mis padres, que con su apoyo, amor y dedicación me han ayudado y guiado de la forma correcta para cumplir un sueño más y llegar a este momento tan importante de mi formación profesional.

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación pretende analizar las políticas implantadas por el gobierno ecuatoriano referente a la violencia de género en el país, tomando en cuenta los factores que han influido para la implementación de las mismas desde finales de los años 90. A través de una aplicación metodológica desde un enfoque teórico, y mediante una revisión bibliográfica, donde se utilizará como marco de referencia las conceptualizaciones teóricas de autores como Michael Howlett y Christopher Hood, sobre ejecución de políticas públicas, cambio en las políticas, instrumentos de políticas, quiebre en la ejecución y otras teorías que se complementan, con el objetivo de dar una explicación sobre la deficiente aplicación de las políticas sobre violencia contra la mujer implementadas en el país. Además, se desarrollará una breve reseña de las leyes, normas, campañas y proyectos que ha efectuado el Estado y las organizaciones feministas con el objetivo de prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, además de revisar estadísticas que den cuenta del número de casos de violencia en el Ecuador.

**Palabras Claves:** Políticas Públicas, Violencia de Género, Quiebre en la ejecución, Instrumentos de Políticas.

## **ABSTRACT**

This research work aims to analyze the policies implemented by the Ecuadorian government regarding gender violence in the country, taking into account the factors that have influenced the implementation of these policies since the late 1990s. Through an application methodological from a theoretical approach, and through a bibliographic review, where the theoretical conceptualizations of authors such as Michael Howlett and Christopher Hood, on the execution of public policies, change in policies, policy instruments and the implementation gap will be used as a frame of reference and other theories that complement each other, with the aim of explaining the deficient implementation of policies on violence against women implemented in the country. In addition, a brief review of the laws, norms, campaigns and projects carried out by the State and feminist organizations with the aim of preventing and eradicating violence against women will be developed, also to reviewing statistics that give an approximation for the number of cases of violence in Ecuador.

**Key words:** Public Policies, Gender Violence, Implementation Gap, Policy Instruments.

## 1. ÍNDICE

<b>1. Introducción</b> .....	1
<b>2. Estado del Arte</b> .....	3
2.1 Violencia de Género desde el Feminismo.....	3
2.2 Violencia de Género desde la Tercera Ola de la Democracia..	7
2.3 Violencia de Género desde las Instituciones Internacionales ..	8
<b>3. Marco Teórico</b> .....	13
3.1 Cambio en las políticas .....	13
3.2 Implementación de Políticas.....	14
3.3 Quiebre en la Ejecución .....	16
3.3 Instrumentos de Políticas .....	18
<b>4. Metodología</b> .....	23
4.1 Método NATO .....	23
<b>5. Análisis del Caso</b> .....	25
5.1 Contexto Histórico .....	25
5.2 Instrumentos de Nodalidad o Información .....	27
5.2.1 Estadísticas.....	28
5.2.2 Campañas y Proyectos .....	30
5.3 Instrumentos de Autoridad .....	31
5.4 Instrumentos de Tesoro.....	36
5.5 Instrumentos de Organización .....	37
<b>6. Conclusiones</b> .....	39

<b>Referencias .....</b>	<b>42</b>
--------------------------	-----------

## 2. Introducción

La violencia contra las mujeres ha estado presente en todas las etapas de la historia del país, sin embargo, hace poco menos de treinta años, el Estado Ecuatoriano decidió implantar políticas que busquen de manera definitiva erradicar y sensibilizar a la sociedad civil sobre dicha violencia.

El siguiente ensayo tiene como finalidad cuatro objetivos. El primero, busca analizar mediante enfoques multidisciplinarios la violencia de género en las diferentes épocas de la historia del país. Como primer punto desde el feminismo, que nace de una lucha de clases y que busca un cambio social y cultural, haciendo de la violencia de género una connotación no solo social si no también política. Como segundo punto desde la tercera ola de la democracia, donde durante los procesos de democratización en América del Sur, los movimientos sociales crean protagonismo, apareciendo los movimientos feministas que presionaron a los gobiernos a incluir políticas que favorezcan a las mujeres y les brinde acceso a los derechos y libertades que carecían. Y como tercer punto, la injerencia de las organizaciones internacionales en la inclusión de políticas de violencia en el Estado, donde las ideas progresistas de los movimientos feministas internacionales y ONGs se insertan en el país sus programas de prevención y sensibilización hacia la violencia.

El segundo objetivo de este trabajo es analizar enfoques teóricos que se puedan aplicar concretamente al análisis del caso. Para dar explicación a estas teorías se emplearon los conceptos de autores como Christopher Hood, Michael Howlett, Pierre Lascoumes, Patrick Le Gales, Paul Sabatier entre otros. Se habla de la implementación de políticas, que según los autores Sabatier y Mazmanian (1980), es la ejecución de una decisión política plasmada en un estatuto y se propone la definición de quiebre en la ejecución, el cual se manifiesta cuando en la práctica, el resultado de la política planteada no corresponde con el objetivo de la misma.

Como tercer punto se plantea las distintas definiciones de instrumentos de políticas, donde se analiza el método NATO implantado por Christopher Hood, nodalidad, autoridad, tesoro y organización. La nodalidad es equivalente a la información, la autoridad expresa el poder del gobierno mediante la aplicación de leyes, el tesoro señala el presupuesto y recursos del Estado y la organización se refiere a la forma como se da un bien o un servicio. (Hood, 2007, pág. 129)

Por último, se analiza el caso, tomando en cuenta los instrumentos de políticas propuestos por Hood, donde se estudia las estadísticas realizadas por el INEC en el 2011 sobre casos de violencia de género y las campañas hechas por el Estado y los movimientos feministas del país. Además, se hace un repaso a las leyes elaboradas por el gobierno desde 1995 hasta el actual y los presupuestos establecidos para el financiamiento de las campañas para la ayuda de las mujeres que sufren casos de violencia.

### 3. Estado del Arte

Esta problemática sobre violencia de género será analizada desde varios enfoques multidisciplinarios que han estado presente en las últimas épocas respecto a las políticas dirigidas a las mujeres desde el feminismo, la tercera ola de la democracia y desde la influencia ejercida por las instituciones internacionales.

#### 2.1 Violencia de Género desde el Feminismo

Los movimientos sociales han creado un nuevo paradigma en cuanto al desarrollo de nuevas formas de acción, creando impactos en los cambios sociales y en los marcos de interpretación que han ampliado la perspectiva teórica. Los enfoques constructivistas y culturales son los que han dado apertura a los movimientos sociales a incrementar las posibilidades de transformación. (Álvarez, 2005)

Para el autor de “La construcción de movimientos sociales” Enrique Laraña (1999) estos se definen como una forma de acción colectiva que promueve o impide cambios sociales, que supone la ruptura del sistema de normas volviéndolo en un aspecto controvertido, que posee la capacidad de establecer nuevas normas para la sociedad. Además, establece que los movimientos sociales son un sistema donde los individuos crean discursos simbólicos y a su vez generan cambios en los valores y crean nuevas identidades culturales. El autor afirma que los movimientos sociales van de la mano de la modernización, donde los ciudadanos pierden confianza en los agentes institucionales, generando nuevas ideas para un cambio en el marco legal. (Laraña, 1999)

A partir de aquí, nacen los movimientos de mujeres, que han contribuido a la obtención de cambios culturales en la sociedad y han aportado a la creación de un movimiento que ha tenido gran alcance hasta el día de hoy, el feminismo (Nash, 2004).

Para la socióloga Giovanna Mérola (1985), el feminismo es un movimiento social porque es un intento colectivo de realizar cambios contundentes en la sociedad y de crear un nuevo orden social. Este movimiento feminista nace de una acción histórica de la lucha de clases, donde se viene demandando un cambio y una innovación social y cultural. Sostiene también, que el feminismo debe ser visto como movimiento social mas no como ideología. La autora sustenta este análisis en que las relaciones de explotación no se deben presentar como un orden natural, sino más bien como una estructura modificable. Además, debe ser examinado como una ciencia, donde la estructura de las relaciones sociales y la subordinación de la mujer deben ser vistas desde un carácter histórico más no natural. Afirma que a partir del surgimiento de este movimiento se ha creado una consciencia sobre la opresión a las mujeres, y estas luchas feministas han sido necesarias para la inclusión de género en todo aspecto, político, social, cultural y económico. Sin embargo, reitera que el feminismo como movimiento, por sí solo, no ha conseguiría alcanzar la transformación social sin la implicación de instituciones y organizaciones (Mérola, 1985).

Para contrastar estos conceptos, la autora de "Mujeres en el Mundo", Mary Nash (2004), resalta como la ideología cientifista fue de hecho la que naturalizaba la desigualdad de género, negándoles derechos políticos y civiles y reduciendo a la mujer simplemente a la función reproductora. Manifiesta que la construcción del feminismo nace a partir de que, dentro de los mecanismos normativos, se establecía la reclusión de las mujeres en el hogar, atribuyéndoles la identidad de mujer y esposa, garantizando la permanencia de las mismas en situación de subordinación. Por lo tanto, el feminismo aparece como una necesidad de sobresaltar la lucha por la ciudadanía, la heterogeneidad, los derechos, la libertad y el sufragio (Nash, 2004).

El feminismo es el resultado de las contantes luchas políticas y sociales por parte de las mujeres por décadas, pero no es sino hasta hace poco cuando empiezan a aparecer cambios legales y reformas estructurales. Estos cambios se dan a partir de la creación de nuevos discursos feministas por conseguir la legitimación

de la igualdad, incluyendo nuevos términos en el espacio público, tal es el caso del concepto “violencia de género”. El feminismo, ya sea como teoría o como movimiento, ha estado presente en todas las etapas de definición de la violencia contra las mujeres, conceptuándolo como problema no solo social si no también político. Uno de los principales objetivos del feminismo ha consistido en descubrir cómo durante siglos, dentro de la cultura popular y p política, se ha protegido y defendido esta violencia (Álvarez, 2005).

Se entiende como violencia de género, según la definición propuesta por las Naciones Unidas en el año 1995 como *“todo acto que incurra en violencia y que tiene como resultado un daño físico, sexual o psicológico, causado mediante amenazas, coerción o privación de la libertad”* (Expósito, 2011, pág. 20). Aunque la palabra género implique de manera general hombres y mujeres; histórica y socialmente la violencia de género se ha dirigido principalmente hacia las mujeres (niñas, adolescentes y adultas), debido a la construcción social del rol femenino (Vega, 2007).

Parte de la institucionalización de los movimientos feministas se perpetraron durante la lucha contra la violencia de género. A partir de 1970 los movimientos feministas empiezan a formar parte en la marcha por el intento de determinar y denunciar algunas prácticas que eran comunes e identificarlas como violencia de género. Durante este periodo, y especialmente en los países industrializados, las feministas empiezan a elaborar sus propias definiciones sobre lo que entendían por violencia de género en el ámbito familiar o social, de ahí, se retoman varios elementos para abrir debates en torno a este tema (Lang, 2003, pág. 74).

Además, los movimientos feministas y de mujeres empezaron a vivir cambios relevantes reflejados en los discursos. Cuando en los años setenta el género femenino era marginado de la sociedad y poco organizado social y culturalmente hablando, en el nuevo siglo se han experimentado nuevas formas de acción e interacción haciendo que las mujeres se encuentren abiertas al reconocimiento de amplios sectores de la política (Lang, 2003, pág. 72).

El feminismo también ha generado legitimidad gracias a las políticas internacionales generadas para las mujeres especialmente en la ONU, y es además gracias a la propia modernización de la sociedad que empezó a experimentar la Región en los años setenta, donde la integración de las mujeres toma un papel protagónico en cuanto a la actividad laboral remunerada, el desarrollo educativo, los procesos migratorios, y la participación en general en el espacio público. Mientras, en la misma época, los pequeños grupos feministas se fueron agrupando entre todos con el objetivo de asociarse entre sí para formar redes y consorcios para apilar más financiamiento y establecer más peso político (Lang, 2003, pág. 72).

Todo este proceso vivido durante la época, donde se visibilizaban las organizaciones feministas, viene asociado con un proceso en el cual cuando a un grupo de mujeres en los años setenta, ochenta y noventa, que participaban activamente en movimientos feministas, se las calificaba como “marimachas” u otro tipo de descalificativos, hoy en día pertenecen a un grupo elite de mujeres que trabajan en instancias gubernamentales (Lang, 2003, pág. 72).

Constantemente, existe la hipótesis de la mujer como la víctima y el hombre como el agresor o victimario; sin embargo, biológicamente no existen pruebas reales donde se señale que a partir del nacimiento la mujer sea la víctima y el destino del hombre sea el de ser el agresor. De hecho, existen varios factores que van manifestándose a lo largo del ciclo tales como el comportamiento, la conducta, los estereotipos y la estructura social en general. Todos estos elementos son contribuyentes para estimular la desigualdad de poder entre ambos sexos (Expósito, 2011, pág. 20).

Para la autora de “Continuidad y Cambios Sociales” Christine Preston (2000), las sociedades están abiertas a distintos tipos de cambios culturales, y son los mismos individuos, las organizaciones y los movimientos sociales los que repercuten de manera directa en estas transformaciones. Sin embargo, las acciones de los individuos son rezagos de estructuras provenientes de contextos

históricos, y más aún para las sociedades tradicionales donde estos cambios se dan de manera más gradual, y generalmente para que los individuos sean parte de una modificación social radical, debe ser la sociedad la que induzca al desarrollo y progreso de la misma (Preston, 2000).

El avance de las nuevas culturas igualitarias, junto con el progreso en los marcos legales de las sociedades e impulsado por los movimientos feministas, esclarecen la violencia de las mujeres como un problema social. La violencia, la subordinación de las mujeres y el sentido patriarcal esta siendo reemplazado por la intolerancia de las nuevas sociedades. Todos estos cambios han sido posibles gracias a la creación de un marco interpretativo en las constituciones de varios países, donde la participación de varios agentes en especial de los movimientos feministas y las asociaciones de mujeres, han tenido repercusiones en los gobiernos y se ha generado una aceptación social del marco feminista (Álvarez, 2005).

## 2.2 Violencia de Género desde la Tercera Ola de la Democracia

En las primeras décadas del siglo veinte, en varios países de Latinoamérica, empieza la lucha de las mujeres por el acceso a varios derechos y libertades de las que carecían como la educación, la participación política, el derecho al voto y legítima defensa de derechos contra la violencia. Pero no es sino hasta la década de los 70 y 80 donde en América Latina se presenta la violencia de género como una problemática a partir del discurso durante el cambio a la democracia, donde además fue el eje de partida donde se crea protagonismo para los movimientos sociales y se define la violencia contra las mujeres como un problema de derechos humanos. La denuncia y la sensibilización frente a los temas de violencia de género hacen referencia a los procesos de democratización en América del Sur, donde durante este periodo existieron varias violaciones de derechos humanos, y a partir de ahí se crea una nueva perspectiva con posibilidades a cambios culturales (Guarderas, 2016).

Esta llamada Tercera Ola de Democratización, nombrada así por Samuel Huntington (1991), coincide con la segunda oleada del movimiento feminista que inicia de igual manera en los años 70. El surgimiento de estos movimientos feministas es considerado a partir del acenso de las nuevas oportunidades por parte de los sistemas políticos e institucionales, los movimientos colectivos y los marcos interpretativos adheridos a los nuevos comportamientos sociales (Guzmán, 2001, pág. 13).

Durante esta época, la gran mayoría de países andinos empezaron a sufrir debilitamientos en sus estructuras políticas por distintas circunstancias, los partidos políticos tradicionales y las organizaciones sociales se desgastaron y disminuyeron su credibilidad. Este debilitamiento da paso a la emergencia de nuevas organizaciones y movimientos, en especial en los países que se encontraban bajo dictaduras radicales. En este contexto, se facilita la adhesión de mujeres víctimas de violencia política y social a las organizaciones y partidos populares con el objetivo de afianzar nuevamente la aceptación de la sociedad en las instituciones políticas (Guzmán, 2001, pág. 14).

Los movimientos feministas y la apertura para tratar temas con respecto a la violencia de género nacen en una coyuntura de debilidad de las dictaduras en Latinoamérica y la recuperación de la democracia. Durante este proceso de cambio, las acciones colectivas empujan al Estado a tomar en cuenta a las mujeres como actores sociales junto con los discursos y las propuestas feministas. Contiguo a estos cambios se articularon discursos sociales como la equidad social, el desarrollo económico del país, disminución de la pobreza, la defensa de los derechos humanos, entre otros (Guzmán, 2001, pág. 16).

### 2.3 Violencia de Genero desde las Instituciones Internacionales

En cuanto a la injerencia de las Instituciones y organismos Internacionales, la violencia de género es un fenómeno que ha provocado un gran impacto global, haciendo que varias instituciones y organismos aspiren a crear políticas que repercutan a nivel mundial. Las ONGs por ejemplo, han tomado un importante

papel durante y después de los años ochenta, donde se empieza a describir la violencia de género como tal. Estas nuevas terminologías adoptadas por varios teóricos lograron cambiar las prácticas comunes donde se naturalizaba problemas sociales como la violación, el abuso, el maltrato y la violencia familiar. Dentro de las Naciones Unidas existen por lo menos treinta y seis organismos que forman parte con programas específicos dirigidos a afrontar la violencia contra la mujer (Lang, 2003).

Además, varios grupos de mujeres llevan a cabo una relación con movimientos feministas internacionales europeos y norteamericanos, donde las ideas progresistas de estos movimientos se contagian, difundiendo las nuevas ideas hacia organizaciones internas. El apareamiento de las distintas Organizaciones no Gubernamentales en la región dio paso a generar recursos para los movimientos feministas para que con el tiempo estos también se institucionalicen transformándose en ONGs (Guzmán, 2001, pág. 15).

Los primeros programas de intervención contra la violencia de género aparecieron en Estados Unidos en el año 1977 como respuesta a los movimientos de mujeres que empezaron a manifestarse en contra de la violencia que sufrían por parte de la sociedad machista. En los años ochenta estos programas se extendieron alrededor del mundo, en Latinoamérica y en Europa. En América del Sur, se dio indicios de estos enfoques a finales de los ochenta y varios programas empezaron a funcionar a principios de los noventa (Mederos, 2002).

A mediados de los años 80, junto con la reivindicación de la democracia y la creación de las ONG en el Cono Sur, nace un nuevo marco interpretativo llamado "Género en el Desarrollo" (GAD). El surgimiento de este nuevo enfoque se concentra principalmente no solo en las relaciones desiguales existentes entre los géneros sino también en encontrar tal motivo que genera dicha desigualdad. Para analizar este enfoque, se requirió examinar las transformaciones en las estructuras existentes en cuanto a las relaciones de género, incorporando el

concepto género en el “mainstream” (corriente mayoritaria). Además, fue necesario la participación del sector público en cuanto se refería a formulación de políticas, implementación de programas y entrega de servicios (Guzmán, 2001, pág. 18).

En las últimas décadas, la violencia de género se ha ido admitiendo y aceptando más como un problema de derechos humanos por la sociedad internacional, no solo en el tema del feminismo en sí, sino también en términos de igualdad, de progreso y de paz. Este tema surgió como prioridad durante las reuniones de mujeres en las Naciones Unidas, para esclarecer la reflexión sobre el feminismo y los problemas de las mujeres en la región (Rico, 1996, pág. 11).

En 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) que se trata de un tratado internacional ratificado por 187 países, con el objetivo de generar leyes y políticas hacia las mujeres para adaptarse a los propósitos referentes a la igualdad de género y donde se incluyó a las mujeres dentro de la categoría de los derechos humanos. El problema con este nuevo mecanismo fue que la definición sobre que era la violencia contra la mujer no estaba claro, por lo tanto, se abordó el tema de forma superficial (Rico, 1996, pág. 11).

Desde 1980, esta problemática sobre el concepto de derechos humanos empezó a manifestarse. En la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, se aprobó la resolución “La mujer maltratada y la violencia en la familia” donde se contempla consideraciones dirigidas a dicha violencia. Además, en 1985, en la Tercera conferencia Mundial, se dicta el documento de las Estrategias de Nairobi donde en el párrafo 288 estas se enfocan igualmente a la preocupación de la misma (Rico, 1996, pág. 11).

A partir de estos mecanismos conferidos, las Naciones Unidas ha ido acentuando este tema, formando grupos de expertos sobre violencia contra las mujeres con

el principal objetivo de tomar medidas, y los ha sacado a flote a través de distintas entidades como el Consejo Económico y Social, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la Oficina de Estadísticas, la División para el Adelanto de la Mujer y el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia (Rico, 1996, pág. 11).

En el año 1989, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas, por ser un tratado de carácter vinculante, recomendó a los Estados miembros a implementar las políticas desarrolladas en la Convención y a facilitar el acceso a la justicia por parte de las víctimas, además les sugirió informarse sobre las repercusiones de dicha violencia y a tomar medidas a nivel gubernamental para eliminarla. A su vez, los grupos feministas de la región, con el objetivo común de erradicar la violencia y hacer prevalecer los derechos humanos hacia las mujeres, han ido realizando actividades como conferencias, marchas, e inclusión en la política (Rico, 1996, pág. 11).

En 1993, durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el movimiento de mujeres intensificó este proceso manifestando que es necesario que se incluyan observaciones específicas a la violencia de género, alegando a este enfoque de género, que a manera de inclusión abarcara toda la sociedad y no solo las mujeres (Rico, 1996, pág. 11).

En las resoluciones hechas por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, se da una verdadera importancia a las mujeres en el goce de derechos integrando la salud física y mental, acceso a la salud, a una correcta formación sobre la planificación familiar, a altos niveles de educación, a un alto nivel de seguridad y en general a una vida libre de violencia (Rico, 1996, pág. 12).

En el año 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad, exhortaba mediante la resolución 1325, a adoptar medidas especiales para proteger a las mujeres víctimas de la guerra, pidiendo a todos los organismos internacionales una amplia participación de la mujer en los

procesos de decisiones durante el conflicto. A partir de aquí en adelante, se inicia una década de disposiciones para lograr el debido amparo de los derechos humanos para las mujeres junto con sus libertades (Brisk, 2017, pág. 13).

Es preciso analizar estas tres corrientes, las cuales dan una perspectiva más amplia sobre el camino que ha recorrido la violencia contra la mujer a lo largo de los años en el Ecuador. Después de considerar estas tres corrientes, seguido de las teorías que se revisarán en el marco teórico, se hará una aplicación en el análisis del caso para dar cuenta de cómo a través del feminismo, de la llegada de la democracia al Ecuador, y de la influencia directa de las organizaciones internacionales en el país, se han realizado cambios palpables acorde a la situación, mediante la creación de leyes, normas, campañas, y una intervención más abierta por parte del Estado ecuatoriano.

#### 4. Marco Teórico

Para realizar un análisis sobre como desde el Estado, los actores sociales han diseñado las políticas públicas, es necesario introducirse en el estudio de la ejecución de políticas. Pero además este análisis sobre ejecución permitirá una percepción más amplia sobre el quiebre en la implementación de políticas (implementation gap), enfoque que servirá como una vía para entender porque las políticas cambian a través de los instrumentos, materia que será explicada a continuación en la metodología. Para el estudio de estos planteamientos, se utilizarán conceptos propuestos por Christopher Hood, Michael Howlett y B. Guy Petters, Yves Meny y Jean Claude Thoenig, Pierre Lascombes y Patrick Le Gales, Paul Sabatier, entre otros autores, que servirán como base teórica para la explicación de esta política.

##### 4.1 Cambio en las políticas

Según varios científicos políticos, el cambio en la política es el resultado de una lucha de poder entre grupos con diferentes tipos de instrumentos, recursos, valores e intereses, que se ejecutan bajo una estructura de régimen establecido y un cambio en el contexto socioeconómico (Sabatier, 1998, pág. 157).

Varios autores, apuntan al cambio político, social y económico a ciertas condiciones como las migraciones poblacionales, el surgimiento de nuevos movimientos, cambios macro y microeconómicos, la inflación, el desempleo y elecciones. Además, hacen mención a dos consideraciones estratégicas principales para el cambio en la política, lo cual sería 1. Un producto de los cambios sociales, económicos y políticos de alta gama, 2. Las interacciones dentro de una comunidad política involucradas en la competencia por el poder y en los esfuerzos para el desarrollo de problemas políticos. Además de estas condiciones, existen otros factores dinámicos que resultan en cambios en la política como por ejemplo la opinión pública o el precio del petróleo, pero es en sí, el sistema de gobierno el que proporciona las principales fuentes en el cambio

político (Sabatier, 1998, págs. 130-133).

#### 4.2 Implementación de Políticas

Para los autores de "The Implementation of Public Policy", Sabatier y Mazmanian (1980), la implementación es la ejecución de una decisión política hecha dentro de un estatuto, de órdenes ejecutivas o de decisiones judiciales. Esta decisión política determina problemas sociales para ser planteados, concreta los objetivos y estructura el proceso de implementación. El estatuto dentro del proceso de implementación se ejecuta a través de una serie de etapas empezando por la aprobación del estatuto básico, seguido de las decisiones políticas tomadas por las agencias de implementación, hacer que los objetivos se cumplan, los impactos reales causados, los impactos observados y las revisiones importantes dentro del estatuto básico (Sabatier., Mazmanian, 1980, págs. 538- 560).

Para Mazmanian y Sabatier, lo más importante de la implementación es identificar los elementos que afecten el cumplimiento de los objetivos a lo largo del proceso. Los autores dividen estos elementos en tres categorías; la capacidad de solución del problema en el estatuto, la capacidad del estatuto para organizar el proceso de implementación, y el efecto que causan las variables políticas en el balance del estatuto. Para que la implementación de las políticas sea exitosa a un corto plazo, la fuerza del estatuto es primordial, principalmente el nivel de integración jerárquica, que tan comprometidos están los funcionarios, la existencia de un reparador, y los recursos legislativos. Sin embargo, si se cumple el proceso de implementación a un largo plazo, es por las condiciones socioeconómicas y la capacidad de apoyo electoral que interviene en el proceso (Sabatier, Mazmanian, 1980, págs. 538- 560).

Para Meny y Thoenig (1989), la implementación es una fase de la política pública, mediante la cual se produce una acción dentro de un marco normativo, donde quienes ejercen en la escena política, ejecutan, dirigen, administran y ponen en práctica sus textos y discursos en los aparatos administrativos. Además, para

estos autores, implementar significa que, la persona que decide designa, comunica y confía al ejecutor una tarea política en base a principios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad, bajo procedimientos y especificaciones detalladas. De esta manera el ejecutor pone en práctica las instrucciones dadas por el que decide (Meny, Thoenig, 1989, págs. 168-189).

La ejecución de una política pública está caracterizada por un conjunto de actividades individuales y estructuradas que modifican las conductas dentro de un marco establecido por una autoridad competente. El contenido de una política pública está limitado tanto por su ejecución como por la decisión, sin embargo, hay la existencia de un problema dentro del control de la ejecución, donde se ha comprobado que, mientras más intervenciones existen por parte del gobierno, menos se traducen estas en resultados (Meny, Thoenig, 1989, págs. 168-189).

Según Meny y Thoenig (1989) esta definición analítica sobre implementación de políticas, detalla dos facetas en la ejecución; primero una disposición normativa donde se incluye un cambio social y segundo un sistema de acción en un escenario en donde interviene actores que no son neutros ni pasivos. Toda política pública camufla una teoría de cambio social, y la ejecución centro de este contexto, es la prueba de este cambio. Dentro de la ejecución se configura un campo de acción donde intervienen varios actores, los que son encargados formalmente de la ejecución, por ejemplo, los servicios exteriores del Estado y otros más informales como los notables locales, y aunque la ejecución de las políticas no les afecte directamente, estos actores actúan porque representa un reto (Meny, Thoenig, 1989, págs. 168-189).

### 3.3 Quiebre en la Ejecución

El quiebre en la ejecución es una entrada para entender cómo y por qué las políticas cambian, dado que no existe un ciclo establecido para la ejecución e implementación de las mismas, más bien son inestables.

La implementación es el método por el cual las políticas planificadas se trasladan a la praxis. En los gobiernos, la formulación e implementación de las políticas son uno de los principales factores en donde este ejerce su poder. Sin embargo, aunque la política sea propuesta mediante niveles adecuados de procedimientos, esta no se implementa de la misma manera en la que fue planificada en un principio, por lo tanto, se han ido desarrollando teorías que tienen la necesidad de identificar la debilidad y los fallos de tales políticas (Ahmed, 2014).

La brecha de la implementación (implementation gap) se manifiesta cuando el resultado de la política no coincide con el objetivo de la misma. La brecha de la implementación se define como la disparidad entre las soluciones que se han adoptado en los documentos legales y su implementación real en la práctica, esta brecha afecta a todos los países del mundo y a las leyes que se aprueban en sus gobiernos. Sin embargo, a nivel local, la falta de implementación de la política o la mala práctica de la misma afecta de manera más directa al modo de vida de los ciudadanos, ya que estas se desarrollan por escrito, pero no se cumplen, perjudicando la credibilidad de los funcionarios públicos y a su vez acarreando en factores negativos en la gobernanza (Nadgrodkiewicz, Nakagaki, Tomicic, 2012).

Para que una implementación sea exitosa, debe existir una relación formal entre la formulación de políticas y la implementación de las mismas, de igual manera, hace referencia a los responsables de la elaboración de las políticas, alegando que debe existir un sistema integrado de progreso y una evaluación contante de cada etapa con el objetivo de si existe un fallo en cualquiera de las etapas se

pueda corregir a tiempo. Para este autor, pueden existir varios elementos que provoquen la existencia de una brecha en la implementación de las políticas tales como la situación económica de un país, una política cambiante, déficit de recursos, ineficiencia de los organismos de ejecución y corrupción (Ahmed, 1998, pág. 127).

La brecha de la implementación de políticas se hace visible mayormente a nivel local, donde la débil administración de las leyes en los gobiernos tiene gran impacto en la vida de las personas, ya que se complementa directamente con factores políticos, económicos, sociales y culturales. Si no existe presión de las bases y sin supervisión, es poco probable que los gobiernos locales puedan aplicar las reformas, además la población local no es alentada a participar en los procesos de formulación de políticas y mucho menos en la implementación, por lo tanto, la falta de participación de los locales provoca también la brecha de implementación (Nadgrodkiewicz, Nakagaki, Tomicic, 2012).

Para Meny y Thoenig (1989), dentro del análisis de políticas públicas, existen fallos o inoperancias generados por las actividades administrativas, donde los objetivos planteados en un principio muestran efectos disfuncionales, y el resultado no es el que se esperada y termina siendo muchas veces contrario al deseado. Existen varias razones por las cuales el procedimiento se muestra inoperante, ya sea porque no era adecuado, era insuficiente, el comportamiento de los actores era improcedente para que haya un éxito en la implementación o las circunstancias no eran las previstas (Meny, Thoenig, 1989, pág. 95).

Según varios estudios, las brechas de implementación ocurren en todos los países y en todos los niveles de gobierno, pero, aunque esta brecha se manifieste en todos los países del mundo, son las estructuras gubernamentales, las políticas y las normas de cada gobierno lo que hace que la brecha de implementación varíe. Además, es en los países en vía de desarrollo donde los efectos de la brecha se hacen más visibles dada la constante mala gestión y la debilidad de la implementación de leyes (Ahmed, 1998).

A partir de estos elementos, se propone una solución al quiebre de la ejecución de manera que se fortalezcan los pilares claves de la gobernanza con el objetivo de crear un sistema en donde se generen incentivos a los actores sociales y funcionarios del gobierno, para que las leyes que se elaboren no queden solo documentadas, sino que sean sólidas y puestas en práctica. Para que las políticas se generen positivamente, sería necesario factores como la voluntad política y el apoyo público de manera que sea fácil implementarlos (Nadgrodkiewicz, Nakagaki, Tomicic, 2012).

### 4.3 Instrumentos de Políticas

Los instrumentos de política son todas aquellas herramientas técnicas con las que se ejecuta, promueve, orienta o restringe una política. Para cada diseño de política se establece al menos un instrumento, con el objetivo de lograr la meta para la cual la política fue creada (Cortina, 2007, pág. 127).

El incremento de instrumentos de acción pública ha solicitado un nuevo enfoque para la debida solución de los problemas públicos, donde, además, se requiere una nueva ordenanza donde exista una colaboración de políticas públicas modernas junto con los nuevos desafíos. Un claro ejemplo de cómo la política pública se ha enfocado más en las herramientas y en las tecnologías para confrontar problemas públicos es en la nueva gobernanza, cuando antes se centraba directamente en programas públicos o agencias públicas; hoy en día estas herramientas utilizadas por la nueva gobernanza dan un sentido importante al funcionamiento público. Este nuevo enfoque se da mediante programas donde los actores desempeñan roles importantes dentro de la gestión pública y donde se utilizan nuevas herramientas como la negociación y la persuasión (Salamon, 2011, pág.1642).

Varias de estas nuevas herramientas tienen en común una importante característica, y es que son herramientas indirectas, es decir, dependen muchas veces de terceros actores, de instituciones u organismos privados tales como bancos, agencias de servicios sociales, empresas privadas, hospitales privados

y otros niveles de gobierno. Esta dependencia a estos terceros se debe a la necesidad de un financiamiento para la obtención de fondos públicos (Salamon, 2011, pág. 1613).

Para el analista B. Guy Peters, los instrumentos de política son utilizados por el gobierno para influenciar en la economía de un país y se basa en el impacto que puede tener la selección de instrumentos en los programas utilizados por los gobiernos. Peters determina la conexión existente entre las herramientas de gestión pública con las herramientas utilizadas para la implementación de políticas públicas. Dependiendo de qué modelo de política se trata, si del diseño de política o el diseño de las instituciones de gobierno, entonces vincula estas herramientas con la administración de las mismas, y el diseño de los problemas a resolver (Peters, 2000, pág. 35- 45).

Las políticas públicas se manifiestan en instrumentos, los cuales están dirigidos a desempeñar actividades dirigidas a gobernar, normalizar o respaldar procesos sociales. Estos instrumentos son muy variados y existen varias definiciones de su contexto. Dentro de las políticas públicas existen enfoques específicos sobre los mecanismos y contenidos de formulación y ejecución, programas operativos, mandatos y acciones de cada institución, los cuales desempeñan distintos roles y se complementan por medio del uso de los instrumentos de políticas (Martínez, 2009, pág. 19).

Para los autores Pierre Lascoumes y Patrick Le Gales, en su artículo sobre el análisis de las políticas públicas a través de los instrumentos (2007), plantean la importancia de un enfoque entre la sociología política y los instrumentos de política pública, haciendo énfasis en la contabilidad de los procesos políticos. Para estos autores, la instrumentación de políticas públicas son el conjunto de dilemas propuestos por el uso de varios instrumentos como las técnicas, los métodos de operación y los dispositivos, los cuales permiten al gobierno que sus políticas planteadas sean materializadas y operativas (Lascoumes, Le Gales,

2007).

Según Lascoumes y Le Gales, un instrumento de política pública establece un mecanismo técnico y social que organiza las relaciones sociales entre el Estado y la población. Un instrumento es un tipo particular de institución que tiene como objetivo conllevar un concepto directo entre la relación política social y sustentarlo con una noción de regulación. (Lascoumes, Le Gales, 2007, pág. 4)

Los instrumentos de política pública son, por lo tanto, una vía para guiar las relaciones entre la sociedad política a través del ejecutivo con la administración y la sociedad civil a través de los administrados. Este medio se realiza a través de intermediarios, los cuales combinan elementos técnicos como la mediación, los procedimientos, el estado de derecho, junto con componentes sociales como la representación y el símbolo (Lascoumes, Le Gales, 2007, pág. 7).

Para estos autores, la instrumentalización esta demarcada por una disposición funcionalista que conlleva cinco principales características; el pragmatismo de la política pública que sirve como enfoque para resolver problemas mediante el uso de instrumentos, los instrumentos son naturales, la efectividad de los instrumentos mediante el análisis y la evaluación de los mismos, la deficiencia de los instrumentos junto con la facilidad para diseñar nuevos meta-instrumentos mediante la planificación, convenios, organigramas, y por último la importancia de las redes de políticas públicas en los subsectores de la sociedad (Lascoumes, Le Gales, 2007, pág. 3).

Para Christopher Hood, los instrumentos políticos pertenecen al estudio tradicional de la administración pública, pero al igual que Howlett, para Hood los instrumentos de políticas se basan en los recursos que estos poseen. Hood afirma que los gobiernos se basan en cuatro recursos que tienen a su disposición, informativa, financiera, coercitiva y organizacional, y estos recursos pueden ser utilizados con dos objetivos primordiales, para controlar a la sociedad o para modificar a la misma. La teoría de Hood está dirigida a diferenciar

inmediatamente entre los dos principales propósitos a los que están destinados los instrumentos (controlar o modificar), sin embargo, para este analista es difícil entender porque los gobiernos elegirían instrumentos particulares en lugar de otros en situaciones específicas (Hood, 1986).

Más tarde en una reflexión que realiza Hood (2007) sobre las herramientas que utiliza el gobierno, reflexiona sobre la combinación entre el cambio en la tecnología, los intereses y la ideología, lo cual ha hecho que sea central para el análisis de las políticas públicas. Hood establece tres líneas de análisis de los instrumentos políticos; enfoques políticos sobre las formas de las instituciones como herramientas, enfoques analíticos sobre la elección de herramientas políticas y enfoques genéricos sobre liberarse de las instituciones y tecnologías (Hood, 2007).

Hood realiza también una conexión entre las instituciones como instrumento de política y como ciertos enfoques hoy en día se encuentran intercalados con la tecnología, por ejemplo, el enfoque de política de instrumentalidad, donde se plantea que tanto contribuye al bienestar institucional la digitalización del gobierno junto con la consolidación política, con el objetivo de buscar soluciones políticas. El enfoque de herramientas de políticas genéricas, que supone los cambios de los instrumentos de política en la era de la información mediante la transformación en la construcción social de estas herramientas (Hood, 2007, pág. 140).

Según Michael Howlett, los instrumentos de políticas han sido estudiados para comprender de manera más clara los nexos entre la formulación de políticas y la implementación de políticas, con el objetivo de obtener información sobre los procedimientos de toma de decisiones en políticas públicas (Howlett, 1991, pág. 1).

Para Howlett, el diseño de políticas presenta tres aspectos fundamentales; el debido conocimiento de los materiales con los que se va a realizar el trabajo, la

elaboración de principios y el entendimiento de procesos por el cual el diseño se transforma a la realidad. En tema de políticas públicas, estos aspectos se llevan a cabo para entender los tipos de herramientas de implementación que los gobiernos tienen a su alcance para controlar o modificar algún aspecto de la sociedad o de la conducta social, además los gobiernos elaboran una serie de principios para entender que instrumentos deberían usarse en cualquier circunstancia con el objetivo de entender qué tipo de matices se usa en los procesos de formulación e implementación de las políticas (Howlett, 2011, pág. 139).

Instrumentos de política o también llamados herramientas de gobierno, son generalmente conocidos por estudiantes de la materia y practicantes en el área de la administración pública. Según varios analistas, estos instrumentos son utilizados en varios países para clasificar las políticas según el criterio de coerción y la posibilidad de aplicación. Este es un concepto dado para englobar las técnicas generales que utilizan los gobiernos para implementar los objetivos dentro de las políticas públicas. Originalmente existieron tres tipos de políticas; las políticas de distribución, las políticas regulatorias y las políticas redistributivas. Más tarde el analista Theodore Lowi agregó un nuevo tipo de política llamada política constitutiva. Estos modelos de política son los que dan una pauta a los analistas para comprender hoy en día los instrumentos políticos (Howlett, 1991, pág. 2).

Varios analistas de política han tratado de comprender como funcionan los instrumentos políticos mediante la construcción de inventarios de los recursos públicos y las capacidades potenciales que puedan ser de ayuda para la resolución de problemas. Además, han intentado construir su propia clasificación basándose en los recursos que rige cada instrumento (Howlett, 1991, pág. 2).

## 5. Metodología

A continuación, se hará un repaso a la metodología aplicando la teoría NATO, diseñada por Christopher Hood, y repasada nuevamente por Michael Howlett, metodología que será aplicada detalladamente en el análisis del caso.

### 5.1 Método NATO

Según Hood, existen dos instrumentos de política, unos que se utilizan para recopilar información y otros para modificar los comportamientos. Además, establece cuatro recursos necesarios para asociarlos con dichos instrumentos de política, en esta teoría Hood combina el enfoque institucional con una taxonomía de instrumentos de política, esta metodología recibe el nombre de NATO; la nodalidad, la autoridad, el tesoro y la organización. La nodalidad indica la capacidad del gobierno para intervenir en las redes de información, la autoridad expresa el poder legal que denota el gobierno, el tesoro señala los recursos y activos del gobierno y la organización la capacidad de acción del Estado mediante el ejército, la policía e incluso la burocracia (Hood, 2007, pág. 129).

La nodalidad es la recolección y el envío de información, donde los instrumentos empleados se conectan con el uso de información por parte del gobierno, tomando el papel de detector o de efector para informar sobre una decisión. En la autoridad se incluyen las reglas que se establecen en la constitución política, en las leyes y los reglamentos, mediante la regulación, el permiso, la prohibición y el mandato. En el tesoro, los instrumentos se manifiestan como fuentes de financiamiento y gasto público mediante un incentivo ya sea a través de subsidios o reducción de los precios. Y por último la organización, es la disposición y control directo del entorno político, donde participan las agencias estatales y no estatales. (Guillaume, Fuentes, Narváez, 2018, págs., 57-58)

Estos recursos participan ampliamente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas; sin embargo, es complejo vincular el estilo de gobernanza con las herramientas ya que el modo de implementación es impreciso en la medida en que las técnicas de gobernanza puedan coexistir con las diferentes políticas. Una combinación de políticas puede facilitar una fuente de información acerca de la manera en cómo un gobierno implementa las políticas, no obstante, en un marco descriptivo, esta teoría es insuficiente para explicar porque se da un quiebre en la implementación de dichas políticas (Guillaume, Fuentes, Narváez, 2018, págs. 57-58).

Es indispensable el análisis de la teoría NATO de Christopher Hood para poder aplicar dichos recursos en el análisis de cada caso referente a como se ha ido desarrollando el Estado ecuatoriano referente a la violencia de género.

## 6. Análisis del Caso

Para realizar el análisis de este caso sobre violencia de género, se tomará en consideración los instrumentos de política estudiados anteriormente en la metodología, de los cuales se desprende el método NATO. Este método se aplicará examinando la realidad que vive en país en materia de violencia contra la mujer, realizando previamente un contexto histórico desde la última década del siglo XX hasta el actual.

### 6.1 Contexto Histórico

Como antecedente, y frente a esta problemática social, desde inicios de los 90s, se han ido creando leyes, programas y campañas para prevenir el maltrato y la violencia hacia la mujer. Con el paso de los años, este tema ha ido alcanzando mayor visibilidad en las agendas de los diferentes gobiernos. Este problema se hace más vidente en el escenario público con el apareamiento de los movimientos de mujeres y la propagación de los resultados de las investigaciones elaboradas por las organizaciones internacionales sobre el número de mujeres violentadas en el Ecuador. En estos años incluso se inserta la palabra género no solo en el Estado sino también en la sociedad, a raíz de la existencia de los movimientos feministas y de movimientos de género que empiezan a exigir derechos. Por consiguiente, la llamada de atención de la comunidad internacional y la presión que empezaron a ejercer las organizaciones de mujeres en el país impulsó al gobierno ecuatoriano a generar políticas de erradicación (Camacho, 2014, pág. 16).

En el año 1994 aparecen las primeras disposiciones sobre violencia con la creación de la Comisaría de la Mujer y la Familia, y con la aprobación de la Ley 103 contra la Violencia a la Mujer y a la Familia en 1995. La Comisaria de la Mujer y la Familia se establece como instancia de justicia especializada con una completa atención a las víctimas de violencia intrafamiliar, de manera particular a las mujeres víctimas de violencia en el ámbito personal y afectivo. El objetivo

primordial de esta comisaría era el de prevenir, juzgar, sancionar y atender a las víctimas. La Ley 103 contra la violencia a la mujer y al núcleo familiar se crea en el año 1995 con la finalidad de brindar protección proveniente de la justicia, a las mujeres víctimas de agresión por parte de su pareja (Camacho, 2014, pág. 16).

La creación de estas dos políticas marcó un hecho importante en la historia del Estado ecuatoriano para confrontar esta problemática social, donde se empieza a ver a la violencia de género como un delito, y a los maltratadores como delincuentes, dado que en esos años, este tipo de violencia no aparecía expuesta en las leyes del país y además en el Código de Procedimiento Penal se prohibía que existan denuncias entre cónyuges o testigos de acontecimientos violentos en el entorno familiar, por lo tanto ninguna mujer que sufría de violencia a manos de su pareja podía de ninguna manera exigir una sanción para su agresor. Además, que la violencia psicológica no estaba tipificada como violencia, es decir, si no existían lesiones físicas, no se consideraba maltrato o agresión (Camacho, 2014, pág. 16).

En lo que se refiere a cuerpos legales en la materia de violencia de género, la Legislación Nacional ha aprobado ciertas de leyes y ha realizado una serie de reformas a favor de la igualdad de género y contra el maltrato a la mujer:

- En 1995, se aprueba la ley 103 contra la Violencia a la Mujer y a la Familia;
- en 1997, la reforma al Código Penal tipifica el acoso sexual como delito;
- en 1998, el Ministerio de Salud declara a la violencia de género como un problema de salud pública;
- en el 2002 se crea un reglamento especial para tratar delitos sexuales en el ámbito educativo;
- en el año 2007, se declara mediante el Decreto No. 620, la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres
- en el 2008, en la nueva reforma a la Constitución, se prohíbe instigar e impulsar publicidad a favor de la violencia, maltrato o explotación sexual;

- en el 2014 se realiza una reforma al Código Orgánico Integral Penal donde se tipifica el femicidio como un delito, y se modifican varios artículos que hablan de violencia contra la mujer y las medidas de protección que se facultarán en caso de un delito;
- en el 2018, se crea la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

(Valle, 2018, pág. 24)

De igual manera, el planteamiento sobre igualdad de género se ido implementando mediante varios programas y planes de Estado:

- en el 2007 se crea el Plan Nacional e Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres.
- en el 2008 se crea el Plan Nacional de Erradicación de Delitos Sexuales en el Ámbito Educativo
- entre el año 2012 y 2017 se pone en marcha la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Genero
- entre el 2013 y 2017, se desarrollan los Planes Nacionales para el Buen Vivir, donde se abordan problemáticas sociales como la desigualdad y discriminación de genero
- desde el año 2017 hasta el 2021 se propone el Plan Nacional de desarrollo para seguir fomentando la lucha contra la violencia.

(Valle, 2018, pág. 24)

## 6.2 Instrumentos de Nodalidad o Información

Dentro de los instrumentos de nodalidad, se pretende analizar las estadísticas en porcentajes referente al número de mujeres víctimas de violencia en todo ámbito en el país; además se realiza un seguimiento a las campañas y proyectos de erradicación de violencia que el gobierno del ex presidente Rafael Correa y el actual gobierno del presidente Lenin Moreno han desarrollado con el objetivo de sensibilizar sobre el tema y transformar la cultura social sobre estas prácticas.

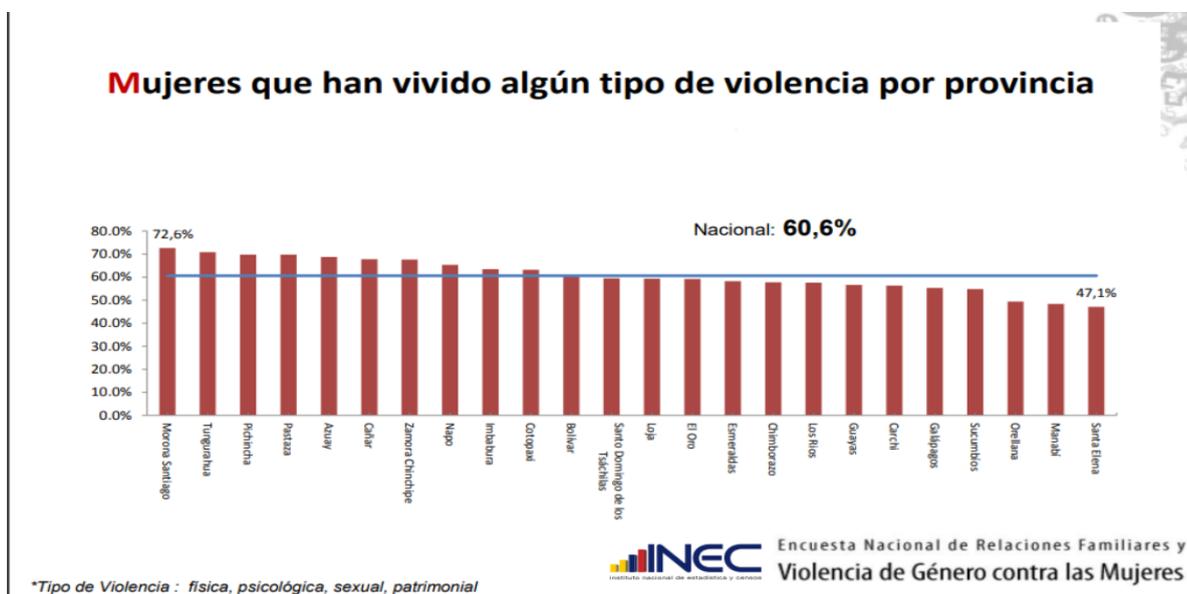
Dentro del Código Orgánico Integral Penal, se habla de tres tipos de violencia: física, psicológica y sexual. De esta manera, se conceptualizan estos tres tipos de violencia de la siguiente manera: la violencia física es aquella donde se provoque lesiones físicas ya sea a la mujer o a un miembro del núcleo familiar, la violencia psicológica cuando se ocasione daños en la salud mental mediante amenaza, chantaje, manipulación, control de decisiones, creencias o acciones y humillación, las cuales provoquen consecuencias de cualquier índole; y violencia sexual se refiere a la obligación o exigencia para mantener relaciones sexuales u otro tipo de prácticas análogas (Arboleda, 2017).

### 5.2.1 Estadísticas

Según la Encuesta de Relaciones Familiares y Violencia de Género realizada en el año 2011, que es la última encuesta efectuada a nivel nacional por el INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) para determinar el alcance de violencia de género en el país; en el Ecuador 6 de cada 10 mujeres de todas las edades, estado civil, pertenencia étnica, nivel económico o de educación, han padecido de un acto violento durante su vida ya sea físico, psicológico, sexual o patrimonial. El 53% de las mujeres del país han vivido violencia física y 1 de cada 4 mujeres han sufrido de violencia sexual. En todas las provincias del país, se estima que la violencia contra las mujeres sobrepasa el 60%, de este total, un 70% en las mujeres alfabetizadas y 66,9% en mujeres sin ninguna instrucción. (Ministerio del Interior, 2018) La encuesta fue realizada a 18.800 mujeres de las 24 provincias del país, iniciando el 16 de noviembre del 2011 y concluyendo el 15 de diciembre del mismo año (El Universo, 2017).

Tabla 1

Estadísticas por provincia de mujeres encuestadas.



Tomado de: (INEC, Encuesta de relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres, 2011)

En el año 2014, se incluyó el término femicidio como delito en el Ecuador dentro del Código Orgánico Penal. Del total de denuncias por casos de homicidio que fueron presentadas hasta el 2013, el 90% han sido por femicidio y solo el 3% tuvieron una sanción, el resto de los casos quedaron impunes (Policía Nacional del Ecuador, 2014).

En el 2015, se presentaron 79.874 casos de violencia contra la mujer y contra miembros de su familia. De este total, 3.185 por violencia física, 22.577 de violencia psicológica, 317 agresiones sexuales (El Telégrafo, 2016).

Entre el 2014 y el 2017 se registraron un total de 132 casos de femicidio registrado en mujeres entre 13 y 70 años de edad, según la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos. Las provincias que se registraron con mayor índice de femicidio fueron Morona Santiago, Tungurahua y Pichincha, donde se descubrió que 9 de cada 10 mujeres divorciadas en el Ecuador han sufrido al menos una

de los cuatro tipos de violencia: física 38 %, psicológica 53.9%, sexual 25.7% y patrimonial 16.7%, del total de casos, las mujeres agredidas identificaron como el agresor a su pareja o cónyuge (El Universo, 2017).

Según estadísticas, las campañas que se han ido efectuando, han ayudado a disminuir evidentemente los índices de femicidio en el 2018, de 89 a 51 casos de violencia contra la mujer, comparado con el 2017, producto de estos proyectos, aproximadamente 8000 mujeres se han animado a denunciar actos de violencia (Policía Nacional, 2018).

### 5.2.2 Campañas y Proyectos

En el 2010, se implementa el proyecto “Reacciona Ecuador, el machismo es violencia”, esta campaña se viralizó con el fin de combatir y erradicar el abuso contra las mujeres del país. Para llevar a cabo este plan, se capacitó a jueces y se creó un total de 80 juzgados de violencia intrafamiliar, los cuales han creado una red de protección de derechos y para sancionar a los agresores (Ministerio del Interior, 2018).

En el 2014, el gobierno del Ecuador crea la campaña “Ecuador actúa ya, Violencia de Género, ni más”, esta campaña incluye temas de violencia física, sexual y psicológica mediante la cual el Estado busca la sensibilización de la sociedad sobre el tema, minimizar las actitudes, costumbres y prácticas que crean violencia del hombre hacia la mujer, transformar los patrones que naturalizan de cierta manera la violencia y educar sobre temas de prevención (Ministerio del Interior, 2018).

En el 2018, la Policía Nacional del Ecuador implementa la campaña “Yo Vivo sin Violencia”, con el objetivo de sensibilizar a la ciudadanía con respecto al tema de la violencia contra la mujer. Según el General de la Policía, estas campañas son necesarias para reducir las cifras de violencia contra la mujer y los miembros de su familia. Esta campaña se lleva a cabo mediante la concientización y la sensibilización a la ciudadanía en temas de respeto a los derechos de la mujer, fomentando el dialogo y la comunicación con el fin de resolver conflictos para de

esta manera evitar agresiones físicas, psicológicas o sexuales, de esta manera el ciclo de la violencia disminuiría (Policía Nacional del Ecuador, 2018).

En el 2018, el Consejo de la Judicatura del Ecuador llevó a cabo el “Plan de Justicia Nunca más Impunidad”, el cual tiene como finalidad erradicar y prevenir la violencia de género. Este proyecto está basado en la Ley orgánica para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, aprobada en la Asamblea. El plan busca atender a las denuncias de las víctimas las 24 horas del día, trabajando en conjunto con la Fiscalía General. Consecuentemente, se instaló una unidad de flagrancias para atender a las víctimas mediante un gestor judicial, el cual sirve como guía para orientar a las víctimas acerca de cuáles son sus derechos (El Telégrafo, 2018).

A finales del 2018 y la primera mitad del 2019, se llevará a cabo la campaña “Mujeres sin violencia: ¡Así gana Ecuador! Esta campaña involucra a varios actores como periodistas, futbolistas, deportistas en general, estudiantes de colegios y universidades, y se desarrollará con el uso de redes sociales como Facebook y Twitter, donde se compartirá anuncios y fotografías, además de mensajes a favor de la no violencia en las camisetas de los deportistas con el objetivo de fomentar y concientizar sobre las víctimas (El Comercio, 2018).

### 6.3 Instrumentos de Autoridad

En el Ecuador, se detalla en la Constitución de la República que el Estado garantizará el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos, haciendo énfasis en la constitución del año 2008, a las personas que sufren o han sufrido algún tipo de violencia de género, todo esto con el objetivo de alcanzar el Buen Vivir. A partir de aquí, la erradicación de la violencia de género se ha convertido en un tema de prioridad constitucional que se plantea desde el Estado mediante la creación de políticas y programas que garanticen la integridad y protección ante cualquier acto de violencia (Ministerio del Interior, 2018).

Si bien han existido varias leyes y reformas hechas a la constitución, se ha evidenciado que no existe un seguimiento a las mismas y que además no se proponen objetivos cada año sino que se espera un largo periodo de tiempo para aplicar nuevas leyes o para ponerlas en práctica como es el caso del Decreto No. 620 que se creó en 2007 con el gobierno de Rafael Correa, y aproximadamente once años después se aprueba la Ley Orgánica de Erradicación de Violencia contra la Mujer, lo que evidencia que a pesar de ser un tema de prioridad para el Estado, este se mantiene en stand-by sin dar la debida importancia que este asunto requiere.

A presión de grupos sociales al Estado Ecuatoriano, en el año 1995 se crea la primera ley que es la Ley 103 contra la Violencia a la Mujer y a la Familia. Esta ley tiene como finalidad proteger de manera íntegra ya sea física, psicológica y sexual a la mujer y a los miembros de su familia, de manera que se prevenga y sancione cualquier tipo de violencia o agresión que atente contra sus derechos. Además, con la creación de esta ley, aparecen dentro de las normas jurídicas del Ecuador los primeros tres tipos de violencia con sus descripciones (física, psicológica y sexual), definiciones que se encuentran vigentes hasta este momento (Camacho, 2014, pág. 16-25).

En el año 2007, se declara mediante el Decreto No. 620, la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres como una política de Estado. El mismo año, con el propósito de poner el Decreto en práctica, se crea el “Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres”, el cual contiene como plan estratégico un sistema de protección, de acceso a la justicia y una transformación en los patrones socioculturales (Valle, 2018, pág. 26).

Además, este plan reúne instituciones y comisiones estatales, como la Fiscalía, la Asamblea Nacional, el Consejo de la Judicatura, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Inclusión Económica y Social, y la Comisión de Transición hacia el

Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género. (Ministerio del Interior, 2018) Este Plan con enfoque en Derechos Humanos, tiene como objetivo la prevención, erradicación y sanción de la violencia de género dirigida a la niñez, adolescencia y mujeres adultas, implementando y desarrollando acciones, programas y proyectos que garanticen el derecho a la integridad personal. Además, reconoce que la violencia de género es un problema que debe ser resuelto de forma interdisciplinaria e intersectorial; de manera que para su debida ejecución se conforma una comisión interinstitucional constituida por las entidades nombradas anteriormente (Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género, 2007).

Según este Plan Nacional, se estima que existen dos millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil trescientos dos (2'455.302) mujeres ecuatorianas que son víctimas de alguna forma de violencia en el Ecuador, donde aproximadamente el 40% a nivel nacional señalan haber sufrido algún tipo de violencia o maltrato entre los 15 y 49 años de vida. Al hablar de violencia, esta se refiere no solamente al daño o agresión física, si no puede estar basada también en una violencia psicológica y sexual, la cual puede producirse en diferentes ámbitos como laboral, educativo, familiar o en la comunidad. A partir de estas estadísticas, el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres estableció cuatro ejes estratégicos para llevar a cabo el desarrollo de la Política de Estado, el primer eje propone la transformación de ejes socio culturales los cuales priorizan acciones que buscan la transformación del imaginario social con el objetivo de desnaturalizar la violencia de género que impulsen la comunicación, la información y la educación sobre los distintos ámbitos de la violencia de género. El segundo eje habla sobre el Sistema de Protección Integral, el cual garantiza la protección de los derechos de las víctimas de violencia mediante centros especializados, mejorar las condiciones de atención a las víctimas en las diferentes instancias como las fiscalías y comisarías, impulsar iniciativas legislativas y el fortalecimiento del sistema. El tercer eje implica el acceso que tienen las víctimas de violencia a la justicia, mediante la gratuidad de los servicios, la sanción de los delitos y la garantía de

una administración justa. El cuarto eje propone un sistema de registro de información cuantitativa el cual provee datos confiables y que sirven además como sustento para la elaboración de políticas adecuadas para la erradicación de la violencia. Posteriormente se propuso un quinto eje, orientado hacia la institucionalización, con el objetivo de consolidar y asegurar el cumplimiento de las políticas establecidas (Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género, 2007).

Sin embargo, ha sido difícil poner en práctica los ejes trazados debido a que aparecieron varios inconvenientes como la disminución significativa del presupuesto en los últimos años, el cambio continuo de la responsabilidad de la coordinación, el estancamiento de varias campañas de comunicación, etc. A pesar de que la primera intención del Plan de Erradicación era combatir a la violencia de género no solo por el área de la justicia, sino más bien constituir una política de defensa de derechos que apunte a un equipo técnico especializado, sus acciones regresaron nuevamente al ámbito de la justicia (Camacho, 2014).

A través del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), se crea en el 2013 mediante la Resolución 077, 30 Unidades Judiciales de Violencia contra la Mujer y la Familia, integradas por 79 juezas y jueces de primer nivel especializados en la materia, y su competencia se determina en el Art. 232 del COFJ. Estas Unidades poseen un modelo de gestión basado en funciones, principios, normas y perfiles profesionales con la finalidad de ofrecer un servicio óptimo a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar. Igualmente, estas instancias tienen a disposición un equipo técnico especializado que ofrece información legal a las víctimas además de desarrollar la investigación y los informes periciales para cada caso (Camacho, 2014, pág. 17).

El 10 de febrero del 2014 se publica en el Registro Oficial Nro. 180 la ley vigente referente a la violencia de género en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), donde se presenta a esta problemática como un delito. En el Art. 155 se sostiene que. - *“Se considera violencia toda acción que consista en maltrato, físico,*

*psicológico o sexual ejecutado por un miembro de la familia en contra de la mujer o demás integrantes del núcleo familiar.”* (Código Orgánico Integral Penal, 2014, pág. 27) El COIP es considerado como el primer cuerpo normativo en la legislación del Ecuador donde se establece el termino femicidio en el Art. 141, donde se lo define como *“la muerte producida a una mujer por el mismo hecho de serlo o por su condición de género.”* (Código Orgánico Integral Penal, 2014, pág. 25) (Arboleda, 2017).

En el 2018, se efectuó la aprobación de La Ley Orgánica para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujeres, el cual es un conjunto de normas jurídicas, que fue presentado por el presidente de la República Lenin Moreno a la Asamblea Nacional en el 2017, y tiene como objetivo implantar, mediante el establecimiento de políticas públicas, la prevención y erradicación de violencia en contra de las mujeres en el Ecuador. (Horowitz, 2018) El objetivo principal de este proyecto es implementar, mediante instrumentos políticos, resoluciones que prevean y erradiquen la violencia a las mujeres en el sistema judicial, de manera que, su aplicación sea de carácter imperativo en todas las Unidades Judiciales del país, especialmente en las que tratan temas de violencia de género o miembros del núcleo familiar (Horowitz, 2018).

Para poner en práctica este proyecto, se han trazado una serie de objetivos para fortalecer y optimizar las unidades judiciales especializadas en la materia referente a violencia de género. Entre los objetivos se encuentra dar instructivos y capacitaciones a los jueces y juezas de las unidades para una óptima aplicación de la Ley Orgánica para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujeres, mantener en continua actualización el Sistema Automatizado de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE), determinar las competencias de los jueces que integran las Unidades Judiciales en materia de violencia contra la mujer para el debido juzgamiento de los delitos y contravenciones (Horowitz, 2018).

#### 6.4 Instrumentos de Tesoro

La inversión del Estado Ecuatoriano en políticas de igualdad de género según el Clasificador Orientador del Gasto en Políticas de Igualdad género, representa menos del 2% del presupuesto general del Estado que había estado planificado para el año 2018, según la información recopilada de ONU Mujeres, y no existe un dispositivo de seguimiento o monitoreo de ninguna entidad estatal hacia esta inversión (ONU Mujeres, s.f).

En cuanto a los presupuestos destinados a proyectos como el Plan para Erradicar la Violencia de Género, tema que supone ser materia de prioridad para el gobierno, se ha reducido a la mitad del fondo que se tenía planeado a principios del año 2018. En un comienzo el presupuesto fue de 21 millones de dólares, y al finalizar el año, se redujo a 11 millones de dólares. El ente encargado de este proyecto de la lucha contra la violencia es el Ministerio de Justicia, el cual en un principio contaba con un presupuesto de 8 millones de dólares, y al final del año se redujo el 90%, es decir a 1 millón de dólares de lo destinado a gastar en esta lucha contra la violencia (Galeano en Teleamazonas, 2018).

Según la Ley Orgánica Integral que se aprobó recientemente por la Asamblea, tipifica en el Art. 17 que “las instituciones del sistema a través del presupuesto asignado por el ente rector de las finanzas públicas priorizan la implementación de esta ley. Sin embargo, a pesar de que el presupuesto ya se redujo un 47% de lo pactado en un principio, hasta el mes de junio tan solo se ha destinado un fondo del 21%, es decir, 2.5 millones de dólares. Según el Ministerio de Justicia, esta reducción en el presupuesto se debe a un proceso de optimización; lo cual es difícil de contemplar dado que el número de víctimas por violencia sigue en aumento (Teleamazonas, 2018).

Las entidades financieras del Estado también han jugado un papel importante en cuanto al financiamiento dirigido a la ayuda por la erradicación de la violencia de

género, por ejemplo, en el 2018, el Banco Central del Ecuador, presentó una línea de crédito con un monto equivalente a 10 millones de dólares, el cual es otorgado a las mujeres que viven casos de violencia de género. Además, brinda una guía técnica, ayuda legal y ayuda psicológica a las mujeres que se suscriben a este beneficio con el objetivo no solo de que adquieran una independencia económica sino para que se erradique la situación de raíz (Heredia, 2018).

### 6.5 Instrumentos de Organización

Entre los procesos realizados por el gobierno ecuatoriano, se ha implementado la creación e institucionalización de instancias destinadas a la igualdad de género y a la erradicación de violencia contra las mujeres. Muchas veces esta intervención de contextos internacionales se ha dado por la presión al Estado, dados los altos números de femicidios y casos de violencia hacia la mujer que. Además, se ha tratado de mejorar los niveles de colaboración e intervención de las organizaciones internacionales feministas dirigidas a las demandas priorizadas hacia las mujeres (ONU Mujeres, s.f).

Entre estas instancias se encuentra la participación de ONU Mujeres, este organismo trabaja a nivel local y nacional, poniendo en práctica los objetivos de la campaña “Únete para Poner Fin a la Violencia Contra las Mujeres”, el cual sostiene políticas que promueven el derecho a una vida libre de violencia. Asimismo, ONU Mujeres, en consolidación con la sociedad civil, busca impulsar campañas nacionales y locales para la prevención de violencia (ONU Mujeres, s.f).

Esta organización internacional apoya también al sistema de justicia en conjunto con el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia creado en el 2007, en cuanto a la implementación de leyes nacionales para sancionar cualquier tipo de violencia contra la mujer, mediante planes de acción como el desarrollo de mecanismos que permitan la implementación así como el fortalecimiento de

capacidades para incluir temas de igualdad en la justicia, la generación de espacios que permitan un diálogo entre las organizaciones de mujeres con el sector de la justicia, el fortalecimiento de conocimientos y capacidades dentro del sector público sobre temas de género, la búsqueda de respuestas a las brechas en la ejecución de las políticas que se han generado y no se han puesto en marcha y hacer seguimientos a los procesos que monitorean y controlan los presupuestos y recursos públicos asignados a principios de cada año para los programas y planes que buscan la erradicación de la violencia en el país (ONU Mujeres, s.f).

## 7. Conclusiones

Al terminar este trabajo de investigación, se pueden determinar las siguientes conclusiones:

Al analizar este trabajo en conjunto con las teorías y el análisis del caso, se puede evidenciar, según teóricos como por ejemplo Meny y Thoenig, que muchas de las políticas implementadas por los Estados no muestran los efectos esperados, ya sea por inoperancias en las actividades administrativas, porque los objetivos tenían efectos disfuncionales o por el comportamiento inadecuado de los actores involucrados en la creación y en la aplicación de las. Por lo tanto, aquí se muestra el quiebre en la ejecución de las políticas del Estado en cuanto a temas de violencia.

Si bien el tema de la violencia ha alcanzado mayor visibilidad en las agendas de gobierno, no ha sido mayormente discutido por la sociedad en general por toda la connotación que esta conlleva. Desde hace siglos, la violencia contra la mujer ha estado asociada a las relaciones inequitativas de género y al abuso de poder por parte de los hombres. Sin embargo, la influencia de teorías como el feminismo, las transiciones a la democracia en países de América del Sur, y la presión por parte de las organizaciones internacionales dedicadas a defender los derechos de las mujeres, han hecho que el Ecuador efectúe una transformación en cuanto a la creación de políticas que benefician a la mujer y a los miembros de la familia que sufren o han sufrido algún tipo de violencia.

Para un mejor discernimiento del ensayo, se ha considerado importante fusionar varias teorías y metodologías que explican el caso, entre estas, la ejecución de políticas, teoría que da un mejor entendimiento a las políticas planteadas por el Estado; los instrumentos de políticas, herramientas necesarias para la aplicación de dichas políticas, donde se destaca los cuatro métodos estudiados por Christopher Hood, NATO, nodalidad, autoridad, tesoro y organización. De manera que, en el análisis del caso se realizó una segregación de cada uno de

los instrumentos, fusionando con la realidad del país en cada una de sus etapas. Cuando se habla de violencia, dentro del Código Orgánico Integral Penal, se definen tres tipos, violencia física, psicológica y sexual. En el Ecuador, según el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, 6 de cada 10 mujeres han sufrido un acto de violencia en toda su vida. Este censo se realizó en el año 2011, después de este año no hubo otro registro o estadística realizado por ninguna institución para definir el número de mujeres violentadas en el país que abarque información completa de todas las provincias estudiando estadísticas de cada tipo de violencia, a pesar de ser un tema prioritario para el gobierno.

No obstante, entre el 2008 y el 2018 se han realizado una serie de campañas efectuadas por entidades del gobierno como el Consejo de la Judicatura, la Policía Nacional y por organizaciones feministas, donde incluso se ha usado como beneficio las redes sociales como en el caso de la campaña desarrollada en el 2018 llamada “Mujeres sin violencia: ¡Así gana Ecuador!, donde participaron periodistas, futbolistas y personas de alto interés con el objetivo de transmitir un mensaje de sensibilización a la comunidad.

En el año 1998, el Ministerio de Salud declara a la violencia de género como un problema de salud pública; dándole una connotación de enfermedad a las personas que ejercen violencia, ya sea física, psicológica o sexual; sin embargo, es difícil aseverar que una persona violenta o agresiva sufre de enfermedad, ya que se puede considerar también un tema cultural o económico.

Además de los proyectos y las campañas, el Ecuador ha asumido la responsabilidad en cuanto a erradicar la violencia mediante la creación, aprobación y reformas de leyes, con el objetivo de que ya exista una sanción a los agresores y victimarios. Después de la creación de la Comisaria de la Mujer y la Familia en el año 1994, en 1995 se aprueba la Ley 103, que es la primera ley acentuada en la constitución que tiene como fin proteger a la mujer y a los miembros de su familia además de asignar una sanción al agresor. Años después, con la llegada de Rafael Correa al poder en 2007, se declara como

política de Estado, mediante el Decreto No. 620, la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres. Este Decreto que va de la mano del Plan Nacional de Erradicación de Violencia, tiene como finalidad sistema de protección, de acceso a la justicia y acaparar más entidades del estado como el Ministerio de Educación, el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía, entre otros.

Si bien el tema de violencia contra la mujer ha sido considerado como un elemento prioritario en la agenda del gobierno del expresidente Rafael Correa, no es si no diez años después aproximadamente cuando se vuelve a tratar del tema con la aprobación de La Ley Orgánica para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujeres, y esta vez en la presidencia de Lenin Moreno. Esta ley tiene como finalidad crear Unidades Judiciales especializadas en casos de violencia de género y capacitar jueces y juezas en el tema.

A pesar de los intentos de crear ya sea mediante campañas, proyectos o leyes, una concientización de erradicación de la violencia contra las mujeres, las cifras se mantienen, presentándose a diario casos de femicidio o de acoso en el espacio público. Esto se debe a que la mayoría de estos proyectos no se han efectuado de la manera esperada, ya sea por intereses de grupos afines al gobierno o de oposición; porque el presupuesto establecido específicamente para la erradicación de la violencia se ha ido reduciendo lo cual ha hecho que las campañas y los planes se estanquen o por falta de capacitación a los operadores de las entidades que trabajan acorde al gobierno.

## Referencias

- Ahmed, V. (1998). *Public Policy: The Implementation Gap. The Lahore Journal of Economics*, Vol.2, No.2. Recuperado <http://www.lahoreschoolofeconomics.edu.pk/EconomicsJournal/Journals/Volume%202/Issue%202/Viqar.pdf>
- Álvarez, A (2005). La construcción de un marco feminista de interpretación: la violencia de género. Universidad de La Coruña.
- Arboleda (2017). Violencia de Género. Derecho Ecuador.com. Diario la Hora. Ecuador. Recuperado de:  
<https://www.derechoecuador.com/violencia-de-genero-->
- Brisk, A. (2017). Introducción: Violencia De Género Y Relaciones Internacionales. Revista CIDOB d'Afers Internacionales. N. 117.
- Camacho, G. (2014). La Violencia De Género Contra Las Mujeres En El Ecuador: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Consejo Nacional para la Igualdad de Género. Quito  
Código Orgánico Integral Penal (Suplemento) (2014). Registro Oficial: Órgano del Gobierno del Ecuador. Asamblea Nacional del Ecuador. Quito
- El Comercio. (2018). Campaña busca sumar voces a favor de la no violencia contra la mujer. Diario el Comercio. Actualidad. Sociedad. Quito. Recuperado el 28 de diciembre del 2018 de:  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/campana-favor-violencia-mujer-ecuador.html>
- El Telégrafo. (2018). Ecuador crea "Plan Justicia" para erradicar la violencia contra la mujer. Recuperado el: 25 de dic. del 18. de:  
[:https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/ecuador-plan-justicia-erradicar-violencia-mujer](https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/ecuador-plan-justicia-erradicar-violencia-mujer)

- El Telégrafo (2016). Ecuador refuerza la lucha contra violencia de género. Recuperado el 9 de enero de 2019, de:  
<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/39/13/ecuador-refuerza-la-lucha-contra-violencia-de-genero>
- El Universo (2017). Los Casos de Femicidio en el 2017 en Ecuador. Diario el Universo. Ecuador. Recuperado el 8 de enero de 2019, de:  
<https://www.eluniverso.com/noticias/2017/11/24/nota/6493684/casos-femicidio-2017-ecuador>
- Gobierno del Ecuador (2007). Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres (2007) Gobierno del Ecuador. Recuperado de:  
[https://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/08/plan\\_erradicacionviolencia\\_ecuador.pdf](https://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/08/plan_erradicacionviolencia_ecuador.pdf)
- Guarderas, P (2016). Silencios y acentos en la construcción de la violencia de género como un problema social en Quito. ICONOS, Revista de Ciencias Sociales. Flacso. Quito
- Guzmán, V. (2001). La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis. Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile.
- Heredia (2018). Banco Central otorga créditos para mujeres víctimas de violencia de entre USD 3 000 y 60 000. Diario El Comercio. Quito. Recuperado el 30 de dic. del 18. De:  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/banco-central-credito-mujeres-victimas.html>
- Hood, C (1986). The tools of government Chatham. Chatham House Publishers.
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades of Governance
- Horowitz. P (2018). Ecuador: Implementación de la Ley Orgánica Integral para

- Prevenir y Erradicar La Violencia Contra Las Mujeres. Mondaq, Connecting Knowledge and People. Recuperado el 30 de dic. del 18. De  
[:http://www.mondaq.com/x/744230/Constitutional+Administrative+Law/Implementacin+de+la+Ley+Orgnica+Integral+para+Prevenir+y+Erradicar+La+Violencia+Contra+Las+Mujeres](http://www.mondaq.com/x/744230/Constitutional+Administrative+Law/Implementacin+de+la+Ley+Orgnica+Integral+para+Prevenir+y+Erradicar+La+Violencia+Contra+Las+Mujeres)
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1–21.
- INEC (2011). Primera Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres Tungurahua. Ecuador. Recuperado de:  
[http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/sitio\\_violencia/presentaciontungurahua.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/sitio_violencia/presentaciontungurahua.pdf)
- Lang, M (2003). Todo el poder? Políticas públicas, violencia de género y feminismo en México. Iberoamericana Editorial Vervuert.
- Laraña, E. (1999). La construcción de los movimientos sociales, Madrid, Alianza Editorial.
- Mederos, F. (2002). Changing our visions of intervention the evolution of programs for physically abusive men. En: Aldarondo, & F. Mederos (Eds.), *Men who batter: Intervention and prevention strategies in a diverse society*. New York: Civic Research Institute
- Mérola, G (1985). Feminismo: Un movimiento social. *Nueva Sociedad* nro. 78 julio- agosto. Pp 112-117
- Ministerio del Interior. (2018). Campaña “Ecuador Actúa Ya. Violencia de Género, ni más” sensibiliza a toda la comunidad. Seguridad Ciudadana. Recuperado el: 26 de diciembre de 2018. De:  
<https://www.ministeriointerior.gob.ec/campana-ecuador->

actua-ya-violencia-de-genero-ni-mas-sensibiliza-a-toda-la-comunidad/

Ministerio del Interior (2018) Erradicación de la violencia de género es prioridad para Ecuador. Seguridad Ciudadana. Recuperado el: 25 de diciembre de 2018 de:

<https://www.ministeriointerior.gob.ec/erradicacion-de-la-violencia-de-genero-es-prioridad-para-ecuador/>

Nadgrodkiewicz, A., Nakagaki, M., Tomicic, M (2012). *Improving Public Governance: Closing the Implementation Gap Between Law and Practice*. Center for International Private Enterprise and Global Integrity. Recuperado de:

[https://www.cipe.org/legacy/publication-docs/GI%20CIPE\\_Implementation%20Gap\\_for%20web.pdf](https://www.cipe.org/legacy/publication-docs/GI%20CIPE_Implementation%20Gap_for%20web.pdf)

Nash, M (2004). *Mujeres en el mundo. Historia, retos y movimientos*. Alianza Editorial. Barcelona.

ONU Mujeres (s.f). *ONU Mujeres América Latina y el Caribe*. Sede ONU Mujeres. Ecuador. Recuperado de:

<http://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/ecuador>

Peters, B. G. (2000). *Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps*. *Journal of Public Administration*

Policía Nacional del Ecuador (2014). Campaña denominada “Ecuador actúa ya, Violencia de género, ni más” arrancó en Guayaquil. Gobierno Nacional de la República del Ecuador. Ecuador. Recuperado el 7 de enero de 2019, de:

<http://www.policiaecuador.gob.ec/campana-denominada-ecuador-actua-ya-violencia-de-genero-ni-mas-arranco-en-guayaquil/>

Policía Nacional del Ecuador (2018). Campaña “Yo vivo sin violencia” busca sensibilizar a la comunidad para erradicar el maltrato a la mujer. Gobierno Nacional de la República del Ecuador. Ecuador. Recuperado el 10 de enero de 2019, de:

<http://www.policiaecuador.gob.ec/campana-yo-vivo-sin->

violencia-busca-sensibilizar-a-la-comunidad-para-erradicar-el-maltrato-a-la-mujer/

- Preston, Ch. (2000). Social Continuity and Change, and Social Theory. Society & Culture Association, 12th August. 2000.
- Rico, N. (1996). Violencia De Género: Un Problema De Derechos Humanos. Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL.
- Galeano, G (2018). Presupuesto de plan para erradicar violencia de género fue reducido. Noticias Teleamazonas. Recuperado el 7 de ene. Del 19, de:  
<http://www.teleamazonas.com/2018/11/presupuesto-de-plan-para-erradicar-violencia-de-genero-fue-reducido/>
- Valle, C. (2018). Atlas de Género. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Quito, Ecuador.
- Vega, I. (2007) Relaciones de equidad entre hombres y mujeres. Análisis crítico del entorno familiar. Instituto de Investigaciones Psicológicas. Universidad de Costa Rica

