



Evaluación operativa y de resultados del “Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres de Ecuador” 2008-2017



Esta evaluación forma parte de:

Coordinada Por:

ESTE PROYECTO FORMA PARTE DE:



Proyecto del Plan Anual de Evaluaciones -PAEV 2019 de:



SECRETARÍA TÉCNICA
PLANIFICA ECUADOR

1. ANTECEDENTES

Hasta 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, en funcionamiento desde 1994.

Este enfoque se va ampliando de forma paulatina, hasta que en el año 2007 se emite el Decreto Ejecutivo N° 620 mediante el cual se declara que la erradicación de la violencia de género constituye una prioridad nacional. De ahí la disposición de construir una política pública para la defensa de los derechos humanos de las mujeres, la cual debía concretarse en un Plan nacional que definiera y articulara acciones entre las distintas carteras de Estado, considerando el carácter multidimensional que demanda una política con dicho objetivo.

El “Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres” (2007), PNEVG en adelante, es el resultado de una serie de avances para el logro del reconocimiento por parte del Estado ecuatoriano del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia que recupera algunas de las experiencias desarrolladas por las organizaciones no gubernamentales en este campo. Ello fue posible, en gran medida, porque el PNEVG se construyó de forma participativa con las organizaciones de mujeres y las ONG relacionadas con la defensa del derecho de las mujeres a una vida sin violencia.

Desde la década de 1980 los movimientos de mujeres y feministas ecuatorianos emprendieron una serie de acciones de lucha para visibilizar la violencia de género como un problema que debía ser parte de la agenda pública y cuya solución es responsabilidad del Estado. En 1980, Ecuador firma la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y en 1995 pasó a formar parte de la Convención Interamericana de Belém do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

En concordancia con los compromisos adquiridos por el Estado, en 1994 se crean las Comisarías de la Mujer, y en 1995 el país sanciona la primera “Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia”, conocida como “Ley 103”. Esta Ley tenía el objetivo de brindar medidas de protección a las mujeres que sufren violencia física, psicológica y sexual, estableciendo una serie de medidas de prevención y sanción. Esta Ley estuvo vigente hasta el año 2014 cuando se expide un nuevo Código Penal Integral. Adicionalmente con el Código Orgánico de la Función Judicial del 2013 desaparecen las Comisarías de la Mujer y la Familia, y se crean Unidades Judiciales de Violencia contra la Mujer y la Familia en 19 provincias del país, integradas por 79 jueces y juezas especializadas en la materia.

Fue en la Constitución de 1998 cuando por primera vez se reconoce al Estado como responsable de garantizar a las mujeres una vida libre de violencias. En su artículo 23,

numeral 3, se establece que: “El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra los niños, adolescentes, las mujeres y personas de la tercera edad”.

En septiembre de 2007, mediante Decreto Ejecutivo N° 620 se establece una política de Estado para enfrentar y eliminar la violencia basada en el género, para lo cual se formula el “Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres”, motivo de esta evaluación.

Posteriormente, tanto la Constitución del año 2008, como los Planes de Desarrollo 2013-2017 y 2017-2021, mantienen a la erradicación de la violencia de género con un enfoque de derechos humanos como parte fundamental de su planificación estratégica. Asimismo, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” 2017- 2021, establece como una de sus intervenciones emblemáticas la ejecución del Plan para la Erradicación de la Violencia de Género. En este Plan se contempla que:

Para dar respuesta a esta problemática, el Gobierno Nacional, mediante el Plan para la Erradicación de la Violencia de Género, ha iniciado un proceso de transformación del Estado para asegurar que el sistema de justicia y de protección integral, adecuada y especializada, transformen los patrones socioculturales que naturalizan la violencia, para lo cual se busca el fortalecimiento de las relaciones intrafamiliares, grupales y comunitarias (SENPLADES).

En febrero de 2018, la Asamblea Nacional Legislativa aprueba la “Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres”, ley de tercera generación que implica un abordaje de la violencia de género en todos los espacios sociales y desde una perspectiva intersectorial. En esta Ley se afirma que “a pesar de los avances normativos desarrollados en los últimos diez años, es necesario establecer legalmente un sistema integral de protección a las mujeres víctimas de las diferentes formas de violencia de género a lo largo de su vida”.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA EVALUACIÓN

Los objetivos de la evaluación tal y como fueron establecidos por las instituciones responsables de la evaluación son.

2.1 OBJETIVO GENERAL:

Valorar los niveles de eficacia, pertinencia y calidad del diseño y la implementación del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (2008-2017) y su Plan de Acción (2015-2017).

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

1. Analizar la congruencia y pertinencia del diseño del PNEVG, considerando la normatividad relacionada, la alineación entre los ejes de acción, objetivos estratégicos, específicos, acciones estratégicas, metas e instituciones responsables, así como identificar su relación con la agenda internacional para la erradicación de la violencia contra las mujeres, adolescentes y la niñez.
2. Identificar el nivel de implementación del PNEVG considerando la articulación y coordinación interinstitucional, la territorialización y la transversalización del Plan de Acción, y la asignación de recursos para este fin.
3. Determinar los resultados obtenidos a partir de la implementación del PNEVG considerando el cumplimiento de las metas, la calidad de los resultados y su influencia en la prestación de los servicios.

2.3 ALCANCE DE LA EVALUACIÓN:

El alcance temporal de la evaluación abarca desde el año 2008, en el que se entiende se concreta el diseño del PNEVG y se inician sus acciones, hasta diciembre 2017 en que finaliza la vigencia del Plan de Acción del PNEVG., PA en adelante. Por lo que respecta al ámbito geográfico, la evaluación ha valorado principalmente la ejecución del PNEVG a nivel nacional; así como, la transversalización del mismo en ámbito regional en las principales provincias de Ecuador: Pichincha, Guayas, Azuay, Esmeraldas, Sucumbíos, Manabí, Chimborazo e Imbabura.

2.4 OBJETO DE EVALUACIÓN:

El objeto de evaluación determinado está constituido por el PNEVG con cada uno de sus elementos y su Plan de Acción, como se lo detalla en el siguiente gráfico.

GRAFICO 1. Síntesis del objeto de evaluación: instituciones, normativa y objetivos de la política

Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia De Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (2007-2017) y Plan de Acción 2015-2017

Comité Interinstitucional del PNEVG, Secretaría Nacional de Derechos Humanos, CNIG, SENPLADES ONU Mujeres, Red Nacional de Casas de Acogida MJDHC, MINEDUC, MIES, MDI, MSP, Fiscalía General del Estado, Consejo de la Judicatura, Mesas Cantonales, Consejos Cantonales y Direcciones de Género de Municipios, Consejo Nacional de Igualdad Intergeneracional, Mesas Interseccionales, Organizaciones ciudadanas y personas que gestionan centros de atención integral

CEDAW 1979, Resolución nº 48 AG de la ONU 1993, Declaración Viena 1993, Convención Belém do Pará 1994, Plataforma de Acción de Beijing 1995, Reglas de Brasilia 2008.

Ley 103 contra la Violencia a la Mujer y Familia, Código Penal 2005, Constitución de la República del Ecuador 2008, Decreto 620 de septiembre 2007, Decreto 1109 de mayo 2008, Código Orgánico de la Función Judicial 2009, Decreto 1522 de mayo 2013, Código Orgánico Integral Penal - COIP 2014, Decreto 4383 de septiembre 2014, Decreto 560 de noviembre de 2018.

Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2010, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009- 2013 y Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017"

Objetivos Específicos 2015-2017

OE 1.1: Fortalecer las capacidades de los/as profesionales y servidores/as públicos/as en materia de violencia de género para eliminar las actitudes y prácticas que naturalizan la violencia de género, y que generan revictimización institucional

OE 1.2: Promover e implementar campañas y acciones de comunicación y educocomunicación que contribuyan a transformar los patrones sociales y culturales que naturalizan la violencia de género y garantizar el derecho a una vida libre de violencia en las instituciones que forman parte del plan y hacia la ciudadanía

OE 2.1: Fortalecer el sistema de protección integral para garantizar atención integral, especial y especializada, así como la reparación y/o restitución de los derechos vulnerados de las víctimas, que debe incluir el fortalecimiento de capacidades de todo el personal técnico

OE 2.2: Fortalecer la articulación y mecanismos de coordinación interinstitucional para garantizar la protección, la atención integral y especializada de las víctimas de violencia de género y la restitución o reparación de sus derechos vulnerados, en el marco del sistema de protección

OE 3.1: Fortalecer las capacidades del personal en los servicios de las instituciones del plan para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia de género

OE 3.2: Fortalecer la articulación y mecanismos de coordinación interinstitucional con la función judicial para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia de género

OE 4.1: Fortalecer los sistema de registro e información que permita conocer la situación real de la violencia de género en el país, y a nivel territorial, para mejorar la toma de decisiones en servicios de atención y respuesta

OE 4.2: Generar información estadística e investigaciones que permitan profundizar en la temática y mejorar la toma de decisiones para el diseño e implementación de políticas públicas y/o acciones adecuadas para la prevención, atención integral y erradicación de la violencia de género del plan

OE 5.1: Fortalecer la transversalización e institucionalización de las acciones para erradicar la violencia de género en las instituciones que forman parte del plan

OE 5.2: Garantizar la implementación del pnev 2015-2017 a nivel nacional y en todas lasprovincias

Objetivos Estratégicos 2007-2017

OE 1: Aportar en la transformación del imaginario social y las prácticas que naturalizan la violencia de género, a través de procesos de sensibilización e información que muestren la discriminación como sustento de relaciones desiguales y violentas entre hombres y mujeres en todo su ciclo de vida

OE 2: Garantizar la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género, asegurando el diseño y funcionamiento del sistema de protección integral con la institucionalidad y competencias que lo sustentan, los servicios articulados de salud, educación y protección y, presupuestos estables, permanentes y oportunos

OE 3: Reducir la impunidad a través de garantizar a las víctimas de la violencia de género, el acceso a la justicia con gratuidad, celeridad e inmediatez; procesos de investigación no revictimizantes; y, la sanción de los delitos, garantizando que la administración de justicia incorpore en su quehacer la comprensión del derecho a una vida libre de violencia como fundamental

OE 4: Desarrollar sistemáticamente información cuantitativa y cualitativa (así como sustentos tecnológicos) sobre la violencia de género en sus distintas manifestaciones, que permita contar y proveer de datos confiables a la institucionalidad pública y privada y, que sirva como sustento para la toma de decisiones y para la elaboración e implementación de políticas generales y sectoriales adecuadas y oportunas

OE 5: Garantizar la consolidación y sostenibilidad de una institucionalidad activa y suficiente para la erradicación de al violencia de género en el marco de la nueva constitución ecuatoriana.

2.5 TIPO DE EVALUACIÓN

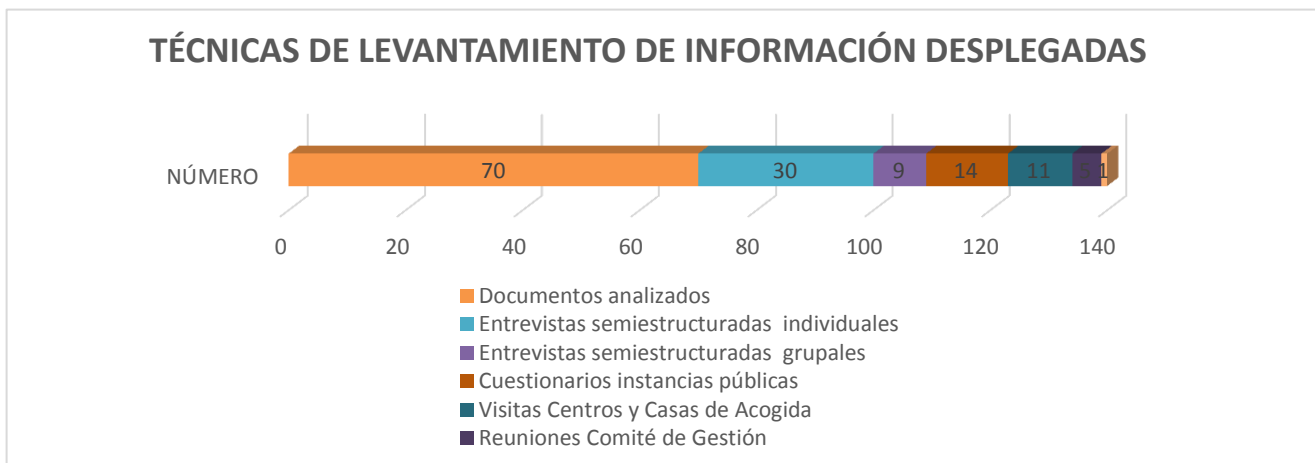
En función de los objetivos específicos determinados, corresponde a una Evaluación Operativa y de Resultados, lo que implica un análisis de su implementación y la verificación del logro de los objetivos esperados a través de los productos o servicios finales de la intervención evaluada, sin embargo en la presente evaluación también se realiza un análisis tangencial del diseño y su congruencia con la normativa nacional e internacional que rige el tema en cuestión.

3. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE LEVANTAMIENTO Y ANÁLISIS UTILIZADAS

3.1 PROCESOS DE ANÁLISIS

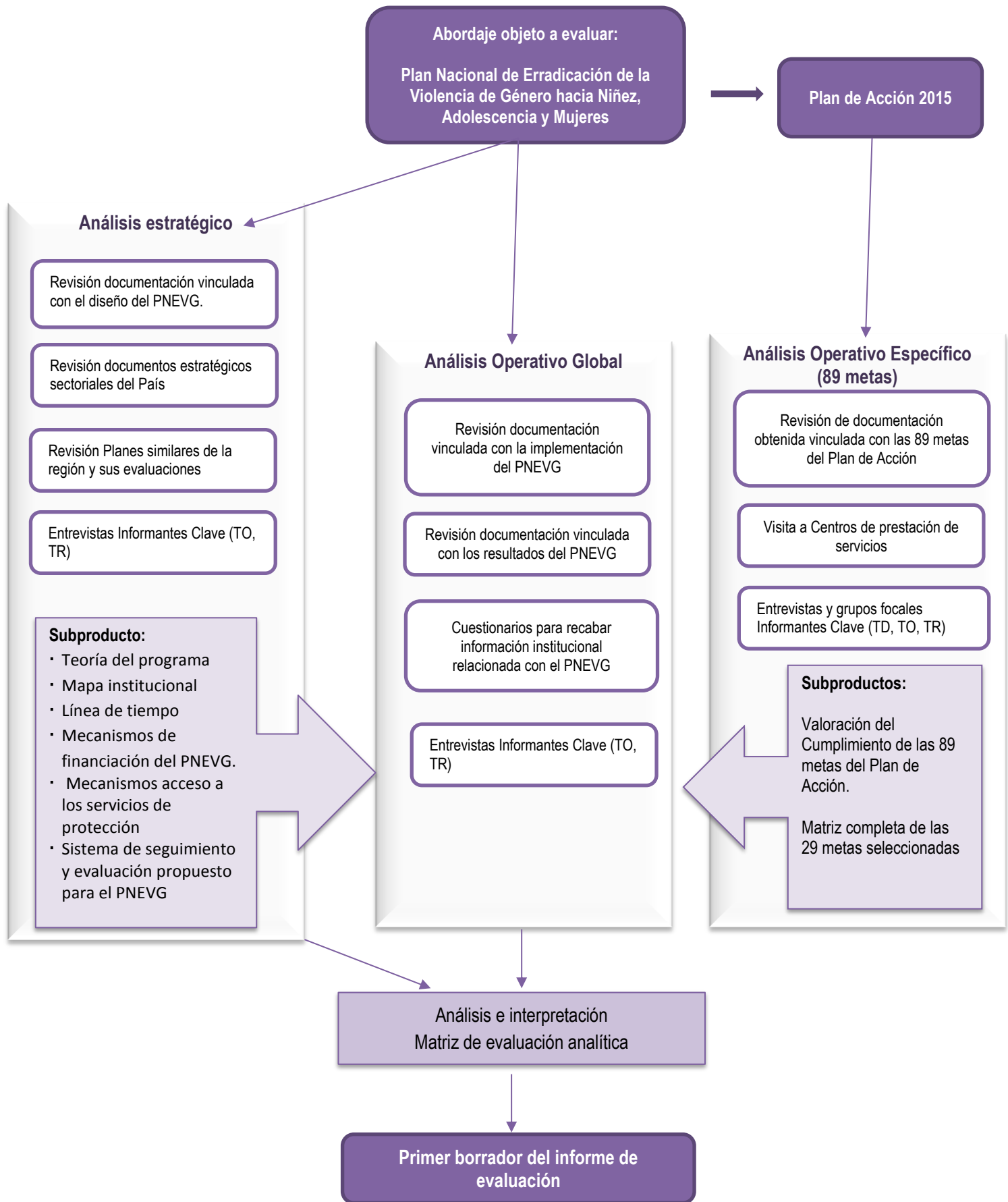
Como se explica en los siguientes gráficos, se utilizaron varias técnicas para el levantamiento de la información la misma que se realizó en 7 provincias del país; así mismo el abordaje del objeto a evaluar se ha realizado desde una triple perspectiva analítica: **estratégica** (nacional, temática), **operativa global** (implementación y resultados del PNEVG) y **operativa específica** a las 89 metas, cada uno de estos análisis con las actividades principales que se detallan y los subproductos generados.

GRAFICO 2. Técnicas para el levantamiento de Información



Elaboración: Equipo Técnico de Evaluación

GRAFICO 3. Esquema modelo de análisis



3.2 MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO DE EVALUACIÓN.

La opción metodológica adoptada se fundamenta en una aproximación sistémica o comprensiva estructurada del modelo CIPP de Stufflebeam. Este modelo permite delinear, obtener y ofrecer información descriptiva y valorativa sobre los objetivos del PNEVG, el diseño del mismo, su ejecución y resultados para extraer aprendizajes, guiar la toma de decisiones y comprender el fenómeno evaluado partiendo de la valoración de cuatro elementos: Contexto, Input (diseño), Proceso y Productos (resultados)¹.

- ▶ La dimensión de **Contexto** permite identificar las características del entorno, es decir, los hitos clave del contexto general del PNEVG y su evolución temporal desde el momento del diseño del mismo, durante el marco temporal de implementación y su influencia en los resultados. Considerar esta dimensión ayuda a una interpretación más comprensiva de lo sucedido y a una valoración más justa de los logros alcanzados.
- ▶ La dimensión de Input o **diseño** permite identificar y valorar los recursos movilizados y disponibles durante la elaboración del PNEVG y para su implementación.
- ▶ La dimensión de **Proceso** permite identificar y valorar las fortalezas y debilidades en la implementación del PNEVG, en la coordinación con las distintas instituciones, en la territorialización y operacionalización del Plan de Acción y en el funcionamiento de los recursos destinados.
- ▶ La dimensión de **Producto o resultados** nos permite por un lado enfocar el PNEVG como producto y por otro lado a valorar, interpretar y juzgar los logros del plan, no sólo cuando éste finaliza, sino también durante el desarrollo del mismo, y siempre teniendo como punto de referencia el cumplimiento de las metas previstas.

Es importante destacar que se pueden integrar las preguntas evaluativas propuestas para cada objetivo en el PCT en una lógica sistémica, tanto las relativas a los objetivos/resultados del PNEVG, como a los procesos claves², así como los elementos estructurales y de contexto que condicionan han condicionado su implementación.

Otra de las bondades de la orientación comprensiva es la de facilitar la integración, en un único proceso evaluativo y en paralelo, de dos miradas evaluativas diferentes: la **formativa** y la **sumativa**. Trabajar ambas miradas (sumativa-formativa) de manera simultánea a partir de una matriz que incluya el estudio diferenciado de distintos componentes interdependientes entre sí, nos permitirá interpretar y establecer recomendaciones de cambio y mejora desde una perspectiva sistémica (Rossi et al,

¹ Según se despliegan en este informe en las páginas subsiguientes, las dimensiones de análisis corresponden con los distintos momentos de la política; Contexto: normativa. Inputs/diseño: coherencias y lógicas internas. Procesos: implementación. Resultados: metas y resultados por eje. Geográfico: objetivos a nivel nacional y territorialización, mesas.

²Entendidos como secuencias de acciones que finalizan aportando un determinado valor añadido al programa.

2004). De acuerdo con los debates recientes, representa una de las formas más evolucionadas de plantear la evaluación y más útiles para la mejora y el aprendizaje institucional.

3.3 ENFOQUES TRANSVERSALES EN EL PROCESO EVALUATIVO

El equipo evaluador ha tenido en cuenta en el proceso evaluativo distintos enfoques transversales, a saber, el enfoque de derechos humanos, enfoque de género y violencia, interculturalidad e interseccionalidad.

3.4 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS CON BASE EN LA MATRIZ DE EVALUACIÓN.

Los limitantes indicados en el análisis de evaluabilidad, así como la revisión de la matriz de evaluación provocan que unas técnicas e instrumentos primen sobre otros. Si bien en un principio se consideraron las dificultades para la realización de grupos focales o grupos de discusión finalmente ha sido posible realizar uno; en todo caso la disponibilidad muy parcial de algunas fuentes primarias constatada a lo largo de la evaluación siguió aconsejando el reforzamiento de las herramientas cualitativas. Se resume más abajo la actividad mantenida para el levantamiento de información a través de sus principales ítems durante toda la evaluación:

TABLA 1. Resumen técnicas levantamiento de información aplicadas

ACTIVIDAD	NÚMERO
Documentos analizados	+70
Entrevistas semiestructuradas	31 individuales, 10 grupales
Cuestionarios instancias públicas	14 (7x2)
Grupos focales	1
Visitas Centros y Casas de Acogida	11
Reuniones Comité de Gestión	5

Elaboración: Equipo Técnico de Evaluación

Con un poco más de detalle, en el siguiente cuadro se indican cuánto, cuándo y dónde se emplearon cada una de las técnicas.

TABLA 1. Resumen Aplicación de técnicas de levantamiento de Información

TÉCNICA DE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN	TIPO DE INFORMACIÓN QUE APORTA	APLICACIÓN
Recopilación y análisis documental de fuentes secundarias	El análisis documental permitió recopilar información tanto cualitativa como cuantitativa (en menor medida), que aportó al diagnóstico de las acciones realizadas y el conocimiento producido en el marco del PNEVG. Esta información ha servido para el análisis tanto del diseño, como de la implementación y resultados del Plan.	Mapeo de documentación P1: 28 ítems Mapeo normativo P2: 21 ítems Bibliografía P3: 22 ítems (aprox)
Mapeo de actores	Establecer con claridad el mapa de las instituciones y actores que han trabajado en el marco del Plan, directa e indirectamente, nos ha permitido determinar las estrategias más efectivas de recolección de información para cada uno de los actores de acuerdo a su grado de involucramiento en el diseño e implementación del Plan.	Mapeos actores P1-P2
Observación in situ	La observación in situ en los espacios en los que se presta servicios a las víctimas de violencia de género (centros de atención integral, casas de acogida y juzgados especializados en violencia de género), nos permitió recopilar información acerca de la calidad en la prestación de los servicios, el cumplimiento de los protocolos de atención, así como los aspectos de estos servicios que funcionan bien y que deben replicarse, los que requieren reconfigurarse y los que requieren reforzarse.	11 servicios de atención a víctimas de violencia visitados y observados en siete ciudades del país (7 Centros y 4 casas de acogida) del 8 de Mayo al 2 de Julio.
Entrevistas semiestructuradas	Las entrevistas semiestructuradas a actores involucrados en las fases de diseño e implementación del Plan,	31 entrevistas en 9 ciudades de todo el país del 8 de mayo al 2 de junio.

	<p>así como a expertos y activistas nos permitió recopilar información cualitativa respecto a las acciones institucionales en el marco del Plan, su alcance, las principales dificultades en la implementación y los principales avances y acciones en proceso para la consecución de los objetivos del Plan.</p>	
<p>Entrevistas grupales y grupos focales</p>	<p>Las entrevistas grupales permitieron recabar información cualitativa respecto al trabajo dentro de las intuiciones, así como la coordinación interinstitucional de las acciones enmarcadas del Plan. Así mismo se ha recopilado información cualitativa de algunos de los grupos de beneficiarios del Plan, como es el caso de los funcionarios capacitados en las distintas instituciones estatales y en los centros de atención integral y casas de acogida.</p>	<p>10 entrevistas grupales y un grupo focal.</p>
<p>Cuestionario / formulario</p>	<p>El cuestionario o formulario de recopilación de información enviado a cada una de las instituciones estatales que han trabajado en el marco del Plan ha permitido recabar información cuantitativa y cualitativa de las acciones realizadas por cada institución, de las metas específicas cumplidas y su grado de cumplimiento, solicitar medios de verificación de dicho cumplimiento, verificar el grado de involucramiento en el diseño e implementación del Plan de cada institución (y así evaluar la prioridad de cada actor en el proceso de evaluación).</p>	<p>Cuestionario de la Comisión Interinstitucional: 7 (dobles formularios)</p> <p>Cuestionarios del Pacto por la Erradicación de la VG: 4</p> <p>Cuestionario servicio Ecu 911: 1</p>

4. HALLAZGOS Y RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

4.1 OBJETIVO 1: ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL PNEVG

En este apartado se aborda el contexto normativo e institucional de la política de lucha contra la violencia de género en Ecuador entre los años 2008 y 2017. A lo largo del mismo se realiza un análisis de los distintos marcos: el normativo, desde el ámbito internacional al nacional; el político-institucional propio de Ecuador en esos años y el marco metodológico que sustentó el diseño de los tres componentes principales de la política, a saber: su diseño inicial de 2007, y su entrada en vigor en 2008, su revisión de 2015 y la elaboración del Plan de Acción en 2015.

Estos distintos marcos, conjugados, definen el ecosistema en el que se desarrolló la política y permiten sumar claves conceptuales y contextuales para su mejor comprensión, pero no sólo. En este apartado se dan cuenta de los aciertos y debilidades estructurales del diseño de la política.

4.2. OBJETIVO 2-ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PNEVG

En el Año 2014 se conforma el Comité de Coordinación Interinstitucional del PNEVG. Este Comité era presidido por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC). Adicionalmente lo conformaban los Ministerios del Interior, Salud Pública, Educación, Inclusión Económica y Social, los Consejos de Igualdad de Género e Intergeneracional. Además de presidir el Comité, MJDHC fue encargado de las funciones de coordinación y articulación interinstitucional de las acciones del Plan de Acción 2015- 2017.

Este proceso de evaluación ha permitido identificar **tres principales obstáculos** para la articulación interinstitucional³: 1. La inestabilidad institucional, que incluye cambios en la institución rectora, pero también los cambios en la organización y planificación del Estado. 2. La falta de claridad en las competencias y funciones. 3. La falta de presencia y articulación del Plan en los territorios. Un cuarto obstáculo, que afectó de forma transversal todos los aspectos de la implementación del Plan, fue la falta de presupuestos acordados para la implementación y coordinación del Plan, así como para el cumplimiento de metas y objetivos de cada institución. Este obstáculo se desarrollará en el apartado 8.2.2, el cual aborda los problemas de capacidad institucional para la implementación.

El liderazgo del Ministerio de Justicia se establece desde los albores del Plan, así como la conformación de la Comisión Interinstitucional, si bien la ratificación de esta capacidad directiva y su aterrizaje territorial a las provincias se alcanza ya con el despliegue del Plan de Acción.

³ Esto incluye la articulación entre las instituciones que forman parte de la Comisión Interinstitucional, entre los tres poderes del Estado, entre el Gobierno central y los seccionales, y entre todas estas instancias estatales y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la implementación de la política.

La capacidad institucional para implementar el Plan implicó no solo contar con el personal, la infraestructura o la tecnología necesaria, sino de manera preponderante con el presupuesto asignado para las acciones en el marco de la política, los mecanismos adecuados de financiación y un claro compromiso político.

Producto de la información recabada para esta evaluación, se ha podido establecer que los principales problemas relacionados con la capacidad institucional para la implementación del Plan fueron: **1, la insuficiencia y alta rotación del personal, 2, la falta o insuficiencia de recursos económicos asignados a la política, y 3, los recortes presupuestarios.**

4.3 OBJETIVO 3- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DEL PNEVG

Es necesario señalar que, en esta sección de la evaluación del PNEVG, el análisis se centrará en el período 2008 – 2014, correspondiente a los años anteriores a la formulación del Plan de Acción 2015 -2017. Cabe indicar que en el Plan original no se establecieron metas ni indicadores de cumplimiento, como tampoco se especificaron responsabilidades para las distintas instituciones involucradas. De ahí que, si bien se entrega información cuantitativa sobre algunas acciones, este acápite es de carácter cualitativo.⁴

El Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género contra la Niñez, Adolescencia y Mujeres constituyó un hito en la respuesta estatal a la violencia basada en el género (VBG) contra las mujeres, principalmente, por dos razones:

Recogía el planteamiento histórico del movimiento de mujeres y feminista de que el Estado establezca una política pública específica y prioritaria para erradicar la violencia de género.

Se reorientó la política pública hacia una respuesta integral (prevención a través del cambio de patrones socioculturales, protección, acceso a la justicia, reparación) ante el problema de la violencia contra las mujeres; pues hasta 2006 esta se había centrado 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, en funcionamiento desde 1994.

Por estos motivos, la política pública contenida en el PNEVG fue bien valorada y generó grandes expectativas en el conglomerado social, principalmente en el movimiento de mujeres y feminista del país; y, en las distintas instancias de la sociedad civil comprometidas con la defensa de los derechos humanos, de las mujeres, y de la niñez.

⁴ El análisis que se presenta es el resultado de una valoración general de lo que significó para el Ecuador la adopción de la política pública de erradicación de la violencia de género, para luego analizar los resultados obtenidos en cada eje del Plan, a partir de las líneas de acción y acciones prioritarias definidas para cada uno. Los insumos para hacerlo han sido las entrevistas realizadas con informantes y actores clave que participaron o estuvieron relacionados en la ejecución del PNEVG en ese período. Se incluye, también, información cuantitativa y cualitativa proveniente de fuentes secundarias.

Esta apreciación positiva sobre la importancia y significación del Plan fue señalada por el 100% de las personas consultadas para esta evaluación.

Cabe subrayar, también, que el PNEVG recogió buena parte de las demandas de las organizaciones de mujeres movimiento de mujeres del país; a la vez que, recuperó algunas de las experiencias desarrolladas por las organizaciones no gubernamentales en este campo. Ello fue posible, en gran medida, porque el PNEVG se construyó de forma participativa con las organizaciones de mujeres y las ONG relacionadas con la defensa de su derecho a una vida libre de violencia.

Otro avance señalado por las distintas informantes calificadas fue la conceptualización del PNEVG, en tanto se adopta el enfoque de género para explicar que las distintas formas de violencia perpetradas contra las mujeres constituyen “un problema que responde a las desiguales relaciones de poder que persisten en el marco de sociedades patriarcales y autoritarias. Se reconoce, además, que es un problema con múltiples aristas, que debe ser atendido y combatido de forma multidisciplinaria e intersectorial” (Camacho, 2014).

Además, el Plan permitió concretar la política pública y que el Estado, en tanto garante de derechos, asuma sus responsabilidades para erradicar la violencia de género y diseñar una política pública intersectorial, asignando recursos para ello; pues anteriormente muchas de las acciones habían sido financiadas por distintas agencias de cooperación internacional y ejecutadas por organizaciones de la sociedad.

A pesar de los avances señalados, de acuerdo con la opinión vertida por la mayor parte de personas consultadas, el PNEVG cumplió parcialmente las expectativas que esta política pública despertó; pues, aunque al inicio realizó acciones de gran envergadura, estas fueron decreciendo y solo algunas se mantuvieron en el tiempo.

5. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

LÓGICA CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL DE LA POLÍTICA

C1. Definición de la política y problema objeto de la misma: El PNEVG, tanto en el documento de 2008 como en su Plan de Acción 2015-2017, no contiene una definición clara y acotada del problema público objeto de la política. Se constata una utilización confusa de los conceptos de violencia de género, violencia hacia las mujeres y violencia sexual, intrafamiliar.

C2. Alineamiento y concordancia del PNEVG con el PNBV (Plan Nacional del Buen Vivir): Existe en líneas generales un alto grado de alineamiento y concordancia entre el contenido del PNEVG y el principal documento estratégico de desarrollo ecuatoriano, el PNBV 2013-2017.

C3. El marco Institucional del PNEVG no ha sido explicitado y desarrollado en toda su amplitud y complejidad. La introducción del Eje 5 en el documento del Plan de 2015-2017,

con el que se pretende completar el enfoque implementador anterior con nuevos mandatos políticos y orgánicos fruto de la reforma institucional del país, viene a complicar y complejizar aún más el mapa institucional al convertir a una parte importante de estos actores en destinatarios de la política.

C4. Sujeto de derechos. Si bien el PNEVG y su Plan de Acción acogen buena parte de las disposiciones de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará el sujeto de derechos no se circunscribe únicamente a las mujeres, sino que incluye a niños, niñas y adolescentes; estos últimos sujetos resultan beneficiados de manera tangencial por las acciones de la política.

C.5. Manifestaciones de la violencia contra la mujer en la normativa y en la política de erradicación de la VG. Se constata cómo al avanzar la normativa nacional de acuerdo a los instrumentos internacionales vinculantes y orientadores, el Plan de Acción incorpora manifestaciones de la violencia contra la mujer ausentes en el Plan aprobado en noviembre de 2007, como el feminicidio. No obstante, existen delitos contemplados en las leyes ecuatorianas relacionadas con la violencia contra las mujeres y la violencia de género, no constan en ninguno de los dos Planes debido a que cuentan con su propia política intersectorial y con un plan de acción específico, como es el caso de la trata de personas.

CONGRUENCIA Y ALINEAMIENTO ESTRUCTURAL DEL PNEVG Y SU PLAN DE ACCIÓN

C6. Dimensionamiento de los problemas que aborda el PNEVG 2008. La formulación de objetivos no está bien sustentada en el diagnóstico de problemas o necesidades, en buena medida por la ausencia de datos que aconsejan la introducción del sistema de registro (EJE 4).

C7. Lógica vertical. El PNEVG en su documento de 2008 presenta una lógica vertical desestructurada. El Plan de Acción introduce una nueva lógica que recoge, la definición de los ejes del plan inicial de 2008. La continuidad de la política radica en esta conexión, pero el crecimiento hacia otros ámbitos permite afirmar desde el punto de vista de la formulación, que el Plan de Acción supera el alcance del Plan del que trae causa.

C8. La matriz del PNEVG en su versión de 2008 presenta una **coherencia horizontal no trazable**. La secuencia nominal escogida (Resultados/productos, objetivos, actividades, metas...etc.) no se utiliza de igual forma en todos los ejes. El Plan de Acción apuesta por una nueva sistemática articulada en torno a 80 acciones estratégicas por tipología a las que se asocian 89 metas marcadas para su cumplimiento en 2017, que en un primer momento carecían de indicadores.

IMPLEMENTACIÓN DEL PNEVG

C9. El marco institucional del PNEVG se ha caracterizado por una falta de claridad en las competencias y funciones tanto en las instituciones implicadas- ministerios sectoriales-, como en las instancias de coordinación interinstitucional del Plan.

C10. La elaboración del Plan de Acción 2015- 2017, el establecimiento de la Cruzada Nacional por la Erradicación de la Violencia de Género en el 2017 y el proceso de elaboración de la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres previo a su aprobación en 2018 son **tres hitos fundamentales de coordinación interinstitucional** en la implementación del PNEVG en los que el SDH ha jugado un rol clave.

C11. La eventualidad y la alta rotación del personal encargado del cumplimiento del Plan en cada una de las instituciones involucradas dificultaron la continuidad de los procesos; requirieron del constante esfuerzo e inversión en el desarrollo de las capacidades y conocimientos sobre el funcionamiento de la política para al nuevo personal.

C12. La voluntad política o el compromiso de las autoridades con la política del PNEVG afectaron de manera importante su implementación, y dependiendo de dicha voluntad, las acciones se vieron impulsadas u obstaculizadas.

C13. El marco legal ecuatoriano actual es en su mayoría favorable para la implementación de la política para la erradicación de la violencia de género. Sin embargo, aún existen algunos instrumentos procesales cuya aplicación puede derivar en una desprotección de las víctimas.

C14. El principal mecanismo de socialización utilizado ha sido la **capacitación y sensibilización**, especialmente para los servidores públicos que entran en contacto directamente con las víctimas de violencia.

C15. La transversalización efectiva del Plan no se dio a nivel de todos los ministerios implicados; solamente el MINEDUC y el MDI destacan en su desempeño en este sentido.

C16. La articulación institucional a nivel territorial a través de las mesas intersectoriales creadas en la mayoría de las provincias del país no tuvo el funcionamiento previsto lo que debilitó la desconcentración en la implementación del PNEVG.

C17 y 18. La falta de un presupuesto asignado específicamente para el PNEVG ha sido un obstáculo determinante en su implementación; durante la vigencia del PA, solamente el MJ como ente rector, contó con un presupuesto significativo, asignado en su mayoría al eje de atención a las mujeres para los centros de atención y casas de acogida. Si bien el PNEVG no ejecutaba directamente las acciones ni contaba con recursos para ello, fue un referente que facilitó la ejecución de acciones sectoriales y el apoyo de la cooperación internacional. El modelo mixto de financiamiento (Estado-sociedad civil- cooperación internacional) empleado en el proyecto de centros y casas de acogida contribuyó a la consecución de los objetivos de este eje.

C.19. Los mecanismos de seguimiento y evaluación se implementaron escasamente, tanto en el nivel interinstitucional como a lo interno de cada institución.

RESULTADOS DEL PNEVG

C20. Nivel de cumplimiento global del Plan fue medio alto. Desde una perspectiva general el Plan de Acción en su conjunto ha alcanzado un desempeño intermedio con tendencia al alza, en tanto logra un cumplimiento medio-alto del 63%, cercano a los dos tercios del total de metas.

C21. El cumplimiento de metas por eje ha tenido un alcance desigual, desde el 50% de cumplimiento para el Eje 4 hasta el 88 % alcanzado por Eje 3. El análisis del cumplimiento de metas según ejes muestra que el porcentaje es mayor en el Eje 3 (88%) correspondiente a mejorar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia. El Eje 4 es el de menor cumplimiento con un 50%, ya que la implementación de un sistema único de registro de casos de violencia de género no se pudo concretar.

C.22 El Mineduc ha sido la institución con un desempeño más eficaz en la consecución de las metas del Plan.

C.23. La coordinación interinstitucional es el elemento común de las metas que presentan mayor nivel de incumplimiento. Las metas que registran mayor nivel de incumplimiento están relacionadas con la elaboración de subsistemas, normas o procedimientos técnicos que afectaban a varias instituciones.

C.24. El PNEVG identifica como **sujetos de la política pública** a los “niños, niñas, las y los adolescentes, las y los jóvenes, las mujeres mayores”; sin embargo, existe una contradicción entre los sujetos definidos, y su concreción en la planificación y en la práctica.

C.25 El PNEVG ha incidido de forma destacable en el fortalecimiento del sistema de protección integral y acceso a la justicia, y en menor medida en la transformación de patrones socioculturales y creación de un sistema de registro e información único. Ha sido el sistema de protección integral el que se ha visto mejorado de una manera más significativa, principalmente por la implantación de los centros de atención y las casas de acogida por todo el país. El acceso a la justicia se amplía, en buena medida por las progresivas reformas legales que acogen un concepto más omnicompreensivo de violencia de género, la creación de unidades especializadas y los mecanismos de exigibilidad de los derechos de las mujeres víctimas si bien persisten percepciones negativas en relación a la obtención pronta y diligente de resoluciones judiciales y el trato recibido por las víctimas en sede judicial y policial.

6. RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

NIVEL ESTRATÉGICO

R1. No se ve la **necesidad de elaborar un nuevo Plan Nacional** –como el evaluado–, sino una planificación en torno a herramientas operativas que desarrollen los mandatos de la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres (LOIPEVM, 2018) que se refiere a “políticas integrales, mecanismos para el monitoreo, seguimiento y evaluación; y, medidas para la prevención, atención, protección y reparación integral de las víctimas, así como también, la reeducación de la persona agresora...” (Art. 1).

R2. Es imprescindible **acotar y delimitar** de forma clara e inequívoca **el complejo problema de la violencia de género** estableciendo un concepto consensuado de la misma, en línea con los avances regionales en la materia y con la normativa ecuatoriana (LOIPEVM, 2018).

R3. Se recomienda que el nuevo Plan se rija por la normativa nacional (LOIPEVM) y la normativa internacional, y se centre en las **mujeres de todas las edades**. Vale aclarar que ello no excluye a las víctimas indirectas o colaterales de la violencia infringida contra las mujeres, quienes requerirán atención y protección, tal como se especifica en los artículos 7 y 31 de la ley ecuatoriana.

R4 y 5. Incluir un **marco institucional**, que recoja tanto a los titulares de responsabilidades como a los de obligaciones concernidos por la política, acogiendo un análisis de capacidades, necesidades, potencialidades, así como una clara delimitación de responsabilidades, tareas y funciones de los mismos; deberá asegurar el cumplimiento del Capítulo I del Título IV de la LOIPEVM relativo al SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES mediante un eje propio de gobernanza y/o un plan de trabajo específico de la instancia rectora que acoja el nivel territorial dotado de competencias y orientaciones claras para participar en la ejecución de las acciones propuestas en la política.

R6. Considerar el **marco internacional** (Agenda 2030) y la **articulación con otros instrumentos de planeación nacional** como la Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y personas LGTBI y políticas sectoriales específicas.

R7. Garantizar en todos los ejes de acción de la política, la **cobertura nacional** de la misma, a través de la coordinación con los gobiernos y organizaciones locales, tanto para la socialización de la política como para el logro de sus objetivos.

R8. **Crear espacios de veeduría social** de la política como los comités de usuarias de los servicios u observatorios al sistema de justicia en los casos de violencia contra las mujeres.

R9. Asignación de un presupuesto anual por parte de las instituciones competentes para el cumplimiento de las metas y acciones que le competen, acogiéndose al Art. 49 de la Ley LOIPEVM.

R10. Establecer sinergias, alianzas y apoyarse en los mandatos que rigen para los organismos internacionales y sus agencias para el desarrollo a través de **plataformas de financiadores** en el ámbito nacional de manera que se complemente el presupuesto nacional y se refuerce estratégicamente el carácter prioritario de la política contra la violencia de género.

NIVEL OPERATIVO

R11. Definir el **marco de actuación** en un período acotado de tiempo y con una lógica de intervención con mayor grado de coherencia tanto vertical como horizontal. Ha de emplearse una metodología de cadena de resultados en la que para enunciar los distintos elementos no se introduzcan conjunciones explicativas ni medios a utilizar, lo que evitará que se entremezclen los distintos niveles de resultados y se respeta la lógica de actuación.

R12. Inclusión de **distintos tipos de indicadores**: estructurales, de proceso y de resultado, o por niveles: de nivel 1, nivel, 2, nivel 3 y que cumplan estándares de calidad (Metodología SMART).

R13. Incorporación de los **enfoques de género, interculturalidad, derechos humanos, intergeneracional, integralidad e interseccional** expresada en acciones y medidas concretas que aseguren que la política pública de erradicación de la violencia esté permeada por todas esas dimensiones.

R14 Crear un **sistema de información y registro**, asignatura pendiente de la política previa que tome como base los obstáculos analizados en la sección de resultados; se recomienda que se diseñe su implementación progresiva, partiendo de una selección de indicadores prioritarios que ya se encuentran en uso (Encuesta INEC 2011).

R15. Desarrollar iniciativas en el **ámbito educativo** orientadas a poner en cuestión los estereotipos de género y patrones sociales y culturales, incluyendo al Ministerio de Cultura en acciones relativas a la prevención de la violencia y replicando algunas de las campañas que tuvieron lugar durante la vigencia del PNEVG (“Reacciona Ecuador, el machismo es violencia”).

R16. Mantener y fortalecer el **modelo mixto de atención y protección** mediante la ampliación de su cobertura territorial, la dotación de recursos adecuados y la mejora en la gestión de los centros y casa de acogida, asegurando la disponibilidad de la información sobre recursos y servicios.

R17. Fortalecer el trabajo de **restitución de derechos a las mujeres víctimas de VG** a través del acceso a vivienda, a salud, educación para sus hijos e hijas, y, a trabajo

remunerado que les permita alcanzar su autonomía económica y la implantación de un sistema de seguimiento de casos para los casos judicializados.

R18. El nuevo plan requiere de un apartado que explicita cuál será el **sistema de seguimiento específico**, diferenciado de forma clara del proceso de **evaluación**. Este sistema de seguimiento tiene que ser transversal, concertado entre todas las instituciones participantes e integrador de información tanto cualitativa y como cuantitativa y ha de contar con una línea de base como la proporcionada por la Encuesta Nacional sobre violencia contra las mujeres.

ABREVIATURAS

BID	Banco Internacional de Desarrollo
CBP	Convención de Belém do Pará
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CI	Comisión Interinstitucional de Coordinación
CIBV	Centros infantiles del buen vivir
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CNH	Creciendo con nuestros hijos
COFJ	Código Orgánico de la Función Judicial
COIP	Código Orgánico Integral Penal del Ecuador
COM	Comunicacionales (Acciones estratégicas...)
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
CNIG	Consejo Nacional de Igualdad de Género
CORDICOM	Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación
CRS	Centros de Rehabilitación Social
DDHH	Derechos humanos
DECE	Departamento de Consejería Estudiantil
DVIF	Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía Nacional
DINAPEN	Dirección Nacional de Policía especializada para niños, niñas y adolescentes
FC	Fortalecimiento de Capacidades (Acciones estratégicas de...)
FGE	Fiscalía General del Estado
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAD	Gobierno autónomo descentralizado
GC	Gestión del conocimiento (Acciones estratégicas de...)

GLBTI	Gays, lesbianas, bisexuales, transexuales e intersexuales
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INNFA	Instituto Nacional del Niño y la Familia
MCCCH	Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano
MDI	Ministerio del Interior
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación del Ecuador
MJDHC	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
MSP	Ministerio de Salud Pública
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OE	Objetivo específico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONGD	Organizaciones no gubernamentales de desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
PA	Plan de Acción Trienal
PIO	Plan de Igualdad de Oportunidades
PJ	Policía Judicial
PNEVG	Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PPL	Personas privadas de la libertad
RESG	Red de Educación Superior y Género
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación

SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SDDHH	Secretaría Nacional de Derechos Humanos
SECOM	Secretaría General de Comunicación de la Presidencia
SERV	Fortalecimiento e implementación de servicios (Acciones estratégicas de...)
SINA	Sistema de Información Nacional
SIN	Sistema Nacional de Información
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timely. Metodología de medición de resultados
SPA	Salas de Primera Acogida
TAPS	Técnicos de Atención Primaria en Salud
TdR	Términos de referencia
UNASE	Unidad Antisecuestros del Ecuador
UPC	Unidades de Policía Comunitaria
VcM	Violencia contra las mujeres
VdG	Violencia de género
VIF	Violencia intrafamiliar
VBG	Violencia basada en género