



MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES



**SUBSECRETARIA DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN
DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES**

ENERO 2021



sembramos
Futuro

Lenín



Contenido

<i>Antecedentes</i>	8
<i>Introducción</i>	11
1. Justificación para el diseño de un modelo de gestión del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres	13
1.1. Estadísticas globales	13
1.2. Estadísticas regionales	13
1.3. Estadísticas Nacionales.....	14
1.4. Antecedentes jurídico-institucionales para la lucha contra la violencia de género contra las mujeres.....	15
2. Metodología para levantamiento de información y formulación de propuesta de modelo de gestión	18
3. Marco normativo global, regional y nacional sobre la violencia basada en género contra las mujeres	20
3.1 Análisis de la CEDAW para generar una propuesta de política pública contra todo tipo de discriminación contra las mujeres.....	20
3.2 Conceptualización de la violencia contra las mujeres y niñas a partir del análisis de la Convención Belém do Pará y la legislación nacional vigente.....	24
3.2.1 La violencia contra las mujeres y las niñas entendidas como una forma de discriminación....	24
3.3 Marco normativo nacional.....	29
3.3.1 Principios y atribuciones del Estado Ecuatoriano	31
3.3.2 Organización territorial del Estado ecuatoriano.....	33
4. Análisis de la situación actual y punto de partida del SNIPEVCM	34
4.1 Mapeo de actores institucionales que forman parte del SNIPEVCM.....	34
4.2 Análisis de la estructura institucional y unidades técnicas del nivel central para la implementación del SNIPEVCM.....	36
4.3 Análisis de atribuciones de las entidades que forman parte del SNIPEVCM.....	39
4.4 Análisis de presencia y organización territorial de las entidades que forman parte del SNIPEVCM.....	43
4.4.1 Presencia institucional en el nivel zonal o regional	45
4.4.2 Presencia institucional del nivel distrital y circuital.....	45
4.4.3 Presencia institucional a nivel provincial.....	45
4.4.4 Presencia institucional a nivel cantonal	46
4.4.5 Presencia institucional a nivel parroquial.....	47
4.5 Servicios en el territorio de las entidades del SNIPEVCM	47
4.6 Análisis de convergencia institucional a nivel desconcentrado, descentralizado y de servicios en el territorio	49
4.7 Mecanismos de coordinación existentes vinculados al SNIPEVCM	50
4.8 Espacios de coordinación existentes vinculados al SNIPEVCM.....	51
4.9 Perspectiva del nivel local para la construcción de un modelo de gestión del SNIPEVCM	53



4.10 Conclusiones preliminares sobre la situación actual del SNIPEVCM y las entidades que la componen.....	54
5. Modelo de gestión del Sistema Nacional Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres	56
5.1 Definición, objeto y justificación metodológica del Modelo de gestión del Sistema Nacional Integral de Prevención y Erradicación de Violencia contra las Mujeres en torno al ciclo de las políticas públicas	56
5.2 Organización del sistema en función de niveles de gestión territorial y atribuciones	58
5.3. Subsistema de coordinación y articulación interinstitucional	62
5.3.1 Conformación de espacios de coordinación del SNIPEVCM	62
5.3.2 Relacionamento interinstitucional entre las entidades que conforman el SNIPEVCM	68
5.4 Subsistema de información	73
5.5 Subsistema de seguimiento y evaluación.....	74
5.6 Financiamiento del SNIPEVCM	75
5.7 Participación, control social y rendición de cuentas.....	76
6. Elementos para la construcción de un plan de monitoreo y evaluación.....	78
6.1 Elementos legales y conceptuales para la generación de un subsistema de monitoreo y evaluación.....	78
6.2 Monitoreo de la gestión del SNIPEVCM	79
6.3 Evaluación de resultado del PNPEVCM	79
.....	80
7. Esbozo de la teoría de cambio sobre la violencia de género contra las mujeres.....	81
7.1 Antecedentes conceptuales para la formulación de la teoría de cambio.....	81
7.2 Análisis del contexto de la violencia de género contra las mujeres y las niñas.....	83
7.3 Supuestos de partida.....	86
7.4 Ruta de cambio	86
7.5 Resultados e impacto esperados y posibles indicadores para su medición	89
8. Enfoque estratégico para la orientación del PNPEVCM en el marco del sistema. 90	90
9. Conclusiones y recomendaciones	92
9.1 Conclusiones y recomendaciones específicas.....	92
9.1.1 Sobre los espacios y mecanismos de coordinación	92
9.1.2 Sobre la gestión de información, el seguimiento y evaluación de la ley, el plan y la gestión del sistema	93
9.1.3 Sobre el nivel local.....	93
9.1.4 Participación y control social.....	94
9.2 Conclusiones y recomendaciones generales.....	94
Bibliografía	96
Anexos	99
11.1 Metodología de levantamiento de información primaria.....	99
11.2 Descripción de espacios de coordinación propuestos y ajustados	102



11.3 Propuesta de Acuerdo Ministerial para la regulación de los espacios de coordinación a partir de la Conformación del Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres	105
11.3.1 Antecedentes legales para la conformación de un Comité Interinstitucional	105
11.3.2 Comité Interinstitucional para la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer	107
11.3.3 Objeto del Comité	107
11.3.4 Integración del Comité	108
11.3.5 Asistentes y designación de personas delegadas al Comité	108
11.3.6 Atribuciones y responsabilidades del Comité.	108
11.3.7 Sesiones del Comité	109
11.3.8 Quórum de las sesiones	109
11.3.9 Adopción de las decisiones	110
11.3.10 Actas de la sesión	110
11.3.11 Presidencia del Comité Interinstitucional	110
11.3.12 Atribuciones del/la presidente/a	110
11.3.13 Secretaría del Comité Interinstitucional	111
11.3.14 Atribuciones de la Secretaría del Comité Interinstitucional	111
11.3.15 Atribuciones de los/las integrantes del Comité	112
11.3.16 Comisiones de seguimiento	112
11.3.17 Coordinación de las comisiones de seguimiento al plan	113
11.3.18 Secretario/a de la comisión de diseño, seguimiento y evaluación.....	113
a) La comisión de prevención de la violencia contra las mujeres, estará conformada por las siguientes instituciones:	113
b) Comisión de atención protección y reparación de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres.....	114
11.3.19 Participación de invitados en la comisión	117

Índice de tablas

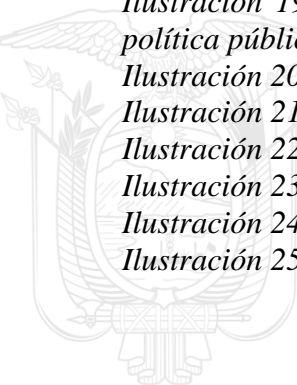
Tabla 1. Estructuras institucionales y unidades técnicas del nivel central de entidades sectoriales.	37
Tabla 2. Estructura institucional y unidades técnicas del nivel central de entidades de acceso a la justicia.	38
Tabla 3. Análisis de atribuciones concurrentes entre entidades del SNIPEVCM.	40
Tabla 4. Análisis de presencia institucional en el territorio de entidades del SNIPEVCM.	44
Tabla 5. Servicios en territorio	48
Tabla 6. Mecanismos de Coordinación creados por las entidades del sistema relacionadas con la implementación de la LOIPVCM.	50

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Interpretación de la CEDAW para el diseño de una propuesta de política pública contra todo tipo de discriminación contra las mujeres.	23
Ilustración 2. Mapeo de actores del SNIPEVCM	34
Ilustración 3. Enfoques de política sectorial, igualdad y organización territorial conforme	36
Ilustración 4. Definición del SNIPEVCM.	56
Ilustración 5. Ciclo de la política pública contra la VCM como objeto del SNIPEVCM.	57

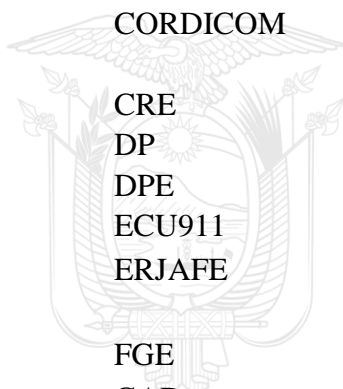


<i>Ilustración 6. Inputs, outputs y outcomes del SNIPEVCM. Fuente: Art. 13 y 14 LOIPEVCM.</i>	58
<i>Ilustración 7. Atribuciones por niveles de gestión del SNIPEVCM.</i>	60
<i>Ilustración 8. Diferencias de atribuciones, funciones y resultados por nivel de gestión nacional y local</i>	60
<i>Ilustración 9. Diferenciación funcional de sistemas sectoriales para la gestión de política pública.</i>	61
<i>Ilustración 10. Propuesta de adaptación institucional de espacios de coordinación en torno a la base legal vigente.</i>	64
<i>Ilustración 11. Estructura funcional de los espacios de coordinación.</i>	65
<i>Ilustración 12. Flujo de relacionamiento entre espacios de coordinación del nivel nacional.</i>	67
<i>Ilustración 13. Espacios de coordinación e instancias del nivel local vinculadas al SNIPEVCM.</i>	68
<i>Ilustración 14. Flujo de relacionamiento interinstitucional a nivel nacional.</i>	70
<i>Ilustración 15. Flujo del relacionamiento interinstitucional del nivel local.</i>	73
<i>Ilustración 16. Subsistema de Información.</i>	74
<i>Ilustración 17. Subsistema de Seguimiento y Evaluación.</i>	75
<i>Ilustración 18. Espacios y entidades de promoción de la participación y control social del SNIPEVCM.</i>	77
<i>Ilustración 19. Propuesta de seguimiento al PNPEVCM en el mando del ciclo de la política pública.</i>	80
<i>Ilustración 20. Relación de causa y efectos de la violencia contra la mujer.</i>	83
<i>Ilustración 21. Efectos y manifestaciones específicas de la violencia contra la mujer.</i>	84
<i>Ilustración 22. Estadísticas Nacionales de Víctimas de VCM y femicidio.</i>	85
<i>Ilustración 23. Propuesta de ruta de cambio y fases.</i>	88
<i>Ilustración 24. Enfoque estratégico en base al esbozo de teoría de cambio</i>	91
<i>Ilustración 25. Organización, Actores y Funciones.</i>	107



Abreviaturas

AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CCPD	Consejo Cantonal de Protección de Derechos
CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
CEJPD	Consejos de equidad para protección de derechos
CJ	Consejo de la Judicatura
CNIG	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CONA	Código de la Niñez y Adolescencia
CONAGOPARE	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CORDICOM	Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación
CRE	Constitución de la República del Ecuador
DP	Defensoría Pública del Ecuador
DPE	Defensoría del Pueblo del Ecuador
ECU911	Servicio Integrado de Seguridad ECU911
ERJAFE	Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva
FGE	Fiscalía General del Estado
GAD	Gobierno Autónomo Descentralizado
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
JCPD	Junta Cantonal de Protección de Derechos
LOCNI	Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad
LOIPEVCM	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
MDT	Ministerio de Trabajo
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém Do Pará
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MSP	Ministerio de Salud Pública
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PNPEVCM	Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres



PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RUV	Registro Único de Violencia
SATJE	Sistema Informático de Trámite Judicial
SDH	Secretaría de Derechos Humanos
SENESCYT	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SEC. TEC. PLANECE	Secretaría Técnica Planifica Ecuador
SNIPEVCM	Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres
SPI	Servicios de Protección Integral
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODCE	Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga o el Delito
VCM	Violencia contra las Mujeres



Antecedentes

La violencia de género contra las mujeres, adolescentes y niñas es una dolorosa problemática social cuyos efectos son visibles a escala global, regional y nacional; en este sentido, desde hace varias décadas, organizaciones de la sociedad civil, Estados y organismos de cooperación internacional han iniciado acciones para modificar este flagelo; sin embargo, las cifras y su efecto son aún alarmantes.

Tanto la legislación internacional y tratados de los cuales el Estado ecuatoriano es signatario, han instado a los Estados parte a impulsar medidas integrales para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres, en eco a la gestión de organizaciones de la sociedad civil por la defensa de sus derechos.

Entendiendo que la violencia contra la mujer es “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause o no muerte, daño y/o sufrimiento físico, sexual o psicológico, económico o patrimonial, gineco-obstétrico a las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado” (LOIPEVCM, 2018, pág. Art.4), datos a nivel global indican que: “una de cada tres mujeres en el mundo ha sufrido violencia física y/o sexual” lo que equivale al 35% de mujeres en el mundo que han sufrido este tipo de violencia (OMS, 2017, p. 2).

No es menos alarmante el hecho de que, según cifras de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y las Drogas (UNODC por sus siglas en inglés) se evidencie que “un total de 87.000 mujeres fueron intencionalmente asesinadas en 2017 (...), lo que significa que 137 mujeres alrededor del mundo son asesinadas por un miembro de su familia cada día” (UNODC, 2018, p. 10).

A nivel regional las cifras no dejan de ser alarmantes; la prevalencia de violencia física y/o sexual a lo largo de la vida en mujeres de 15 años en adelante, en el continente americano es de 36,1%, un punto porcentual por encima del promedio global (OMS, 2017, p. 20). En 2017, un total de 8.000 mujeres fueron asesinadas en todo el continente americano por sus parejas o miembros de la familia, lo que ubica a la región en el tercer lugar de las regiones con más asesinatos a mujeres después de Asia (20.000 mujeres asesinadas) y África (19.000) (UNODC, 2018, p. 10).

En Ecuador, la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (2019) reveló que en el país 65 de cada 100 mujeres han sufrido algún tipo de violencia en algún momento de su vida, ya sea ésta de carácter psicológica, física, sexual y/o patrimonial. Es decir, a nivel nacional, 5,785.295 millones de mujeres fueron víctimas de violencia, siendo las mujeres afroecuatorianas y las indígenas las más afectadas (INEC, 2019a).

La violencia contra las mujeres en el Ecuador, es un fenómeno generalizado y naturalizado, un flagelo a los derechos humanos que no distingue territorios ni niveles



socioeconómicos. Lamentablemente, los efectos de la violencia siguen consternando a la ciudadanía ecuatoriana ya que la punta final del ovillo de la violencia es la muerte de las mujeres (SDH, 2019).

Según la Subcomisión Técnica de Validación de Estadísticas de Femicidio del Ecuador, entre agosto de 2014, año en el que se tipificó el femicidio dentro del Código Orgánico Integral Penal (COIP) y diciembre de 2020, se registraron un total de 449 víctimas de este delito; en su análisis respecto a los rangos de edad sobre los que se generan mayores prevalencias de violencia están las mujeres en edades entre 15 y 24 años y entre 25 y 34 años (STVEFE, Diciembre, 2020) .

En este contexto, el gobierno ecuatoriano en su preocupación por atender la violencia que afecta a miles de mujeres y niñas, en febrero de 2018 expide la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM), en respuesta a una problemática que requiere de una acción integral que permita articular esfuerzos en los ejes de prevención, atención y reparación; acciones que trabajen en diferentes niveles: nacional y local; particularmente con una mirada de protección especial, donde el énfasis de la acción es prevenir que la violencia escale hasta cegar la vida de una mujer.

En la comprensión de que la violencia de género contra las mujeres es una problemática estructural, la Ley planteó la conformación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación contra la Violencia hacia las Mujeres que establece la coordinación y articulación de respuestas entre 22 instituciones de las Funciones: Ejecutiva, Judicial y Control y transparencia, a fin de hacer frente de manera integral a la violencia hacia las mujeres, adolescentes, niñas del país. Otorga a la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) la rectoría del mismo.

El “Sistema tiene por objeto prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres mediante el diseño, formulación, ejecución, supervisión, monitoreo y evaluación de normas, políticas, programas, mecanismos y acciones, en todas las instancias y en todos los niveles de gobierno, de forma articulada y coordinada” (LOIPEVCM, 2018, p. Art. 14);

En diciembre de 2019 se devela ante el mundo el surgimiento de una crisis sanitaria por la pandemia denominada COVID 19, cuyos efectos aún no dejan de manifestarse ni de entenderse en su total magnitud; en este sentido, análisis desde la CEPAL (2020) enfatizarán en la necesidad desde los Estados de orientar acciones integrales hacia las mujeres quienes llevarán la peor parte de los impactos de la crisis sanitaria y de sus efectos sociales y económicos.

La pandemia por coronavirus COVID19 requirió del Estado ecuatoriano el 16 de marzo la expedición de una declaratoria de emergencia (Decreto 1017) que entre otras acciones, dispuso el confinamiento y la restricción de movilidad para evitar la expansión de contagios.



En este sentido, las principales manifestaciones de la crisis sobre las mujeres en el mundo y que no sería diferente en Ecuador, reflejaron la profundización de la violencia intrafamiliar en periodo de confinamiento, la necesidad de cuidar los derechos sexuales y reproductivos durante este periodo, y los efectos en términos socioeconómicos sobre subempleo, desempleo y pobreza vinculada a la economía del cuidado y la distribución equitativa de estas tareas entre hombres y mujeres dentro del hogar. Aspectos que resultarán imprescindibles para el análisis, diseño y gestión de respuestas a la crisis y sus efectos sobre las mujeres.

Para la Secretaría de Derechos Humanos el contexto de emergencia sanitaria significó ajustar sus servicios de atención mediante respuestas telemáticas y presenciales, a fin de prevenir, proteger, recuperar y restituir los derechos de las mujeres y sus hijos e hijas víctimas de violencia intrafamiliar y de género. El Servicio de Protección Integral SPI se mantuvo activo en 45 cantones de las 24 provincias del país aplicando y coordinando interinstitucionalmente protocolos establecidos para el efecto, activado respuestas articuladas de servicios de varias carteras del Ejecutivo e instituciones del Sistema de Justicia y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Todo este antecedente para ratificar que el Estado ecuatoriano en la claridad de sus obligaciones, a través de la Secretaría de Derechos Humanos trabaja en el diseño e implementación de varios instrumentos de esta política pública integral. No obstante, también es importante resaltar que el trabajo en clave de Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y su respuesta efectiva implica voluntades políticas, decisiones oportunas, acciones articuladas y coordinadas y al mismo tiempo la sustentación de su trabajo a través de instrumentos que fortalezcan la institucionalidad y la interoperabilidad.

Así, estos instrumentos constituyen un plan de acción con estrategias definidas para superar la problemática manifestada, que afecta a gran parte de las mujeres, niñas y adolescentes y revertir los datos presentados hasta la fecha; constituyendo el principal objetivo nacional, atender, pero ante nada, efectivamente prevenir y erradicar la violencia de género contra las mujeres de nuestro país.

El presente Modelo de Gestión del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, forma parte de esta estrategia.



Introducción

Al ser la violencia de género contra las mujeres una problemática estructural, catalogada como flagelo por las implicaciones que tiene sobre la vida y la dignidad de quien la padece, en este caso las mujeres, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), configurada como una Ley de segunda generación, colocó un importante énfasis en la prevención de la violencia; su vez, en la comprensión de que esta tarea no es función de una sola entidad en el Estado, sino de las sus varias funciones, además de sociedad civil: planteó la conformación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación contra la Violencia hacia las Mujeres que establece la coordinación y articulación de respuestas entre 22 instituciones de las Funciones: Ejecutiva, Judicial y Control y transparencia, a fin de hacer frente de manera integral a la violencia hacia las mujeres, adolescentes, niñas del país. Otorgando a la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) la rectoría del mismo.

De esta manera las entidades que hacen parte del Sistema, articulando también con sociedad civil tendrán como finalidad organizar su accionar de manera que puedan “prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en toda su diversidad, en los ámbitos público y privado, en especial, cuando se encuentran en múltiples situaciones de vulnerabilidad o de riesgo, mediante políticas y acciones integrales de prevención, atención, protección y reparación de las víctimas, así como a través de la reeducación de la persona agresora y el trabajo en masculinidades” LOIPEVCM, 2019, p. Art.1),

El “Sistema tiene por objeto prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres mediante el diseño, formulación, ejecución, supervisión, monitoreo y evaluación de normas, políticas, programas, mecanismos y acciones, en todas las instancias y en todos los niveles de gobierno, de forma articulada y coordinada” (CNIG, 2019, pág. Art. 14);

Con el espíritu de organizar y articular el accionar de las instituciones parte del Sistema, se ha construido el presente Modelo de Gestión del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, a partir de espacios de consulta con las entidades parte, a fin de dar lugar a un esquema del accionar organizado, que permita la articulación entre las entidades, de las funciones: ejecutiva, judicial y de transparencia y control social, cada una según sus competencias, teniendo siempre como norte la Ley de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

El Modelo de gestión del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, parte con un análisis de la problemática de los alarmantes resultados de las estadísticas globales, regionales y nacionales sobre el fenómeno a abordar, y un análisis de legislación y normativa tanto internacional como nacional, así como consulta documentos especializados, orientados al fortalecimiento de la gestión institucional de los Estados para la superación del fenómeno de la violencia contra las mujeres y las niñas.



En segundo lugar presentará la metodología utilizada que permitió un diagnóstico de la situación de las entidades del SNIPEVCM, en cuanto a espacios de coordinación y entidades existentes; para en tercer lugar plantear y validar con los actores del Sistema, un esquema de organización del SNIPEVCM para el cumplimiento de objetivos de Estado con relación a la problemática de violencia de género contra las mujeres en el Ecuador.

Un vez definido el Modelo de Gestión han quedado planteados: una de teoría del cambio y un enfoque estratégico que permita direccionar y orientar la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (PNPEVCM) en el marco del Sistema.



1. Justificación para el diseño de un modelo de gestión del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

Se entiende a la violencia contra las mujeres como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (Organización de Estados Americanos [OEA], 1995, p. Art.1).

En este sentido, la violencia por razón de género contra la mujer es una problemática cuya solución ha sido planteada como prioritaria para los Estados signatarios de la Convención Contra Toda Forma de Discriminación Hacia las mujeres (CEDAW - Organización de Naciones Unidas, 1981); más aún, cuando las estadísticas actuales, que se presentan a continuación, son alarmantes.

1.1. Estadísticas globales

Estimaciones mundiales publicadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2017, indican que aproximadamente:

(...) una de cada tres mujeres en el mundo han sufrido violencia física y/o sexual de pareja (35%) (...) Las estimaciones de prevalencia de la violencia de pareja oscilan entre el 23,2% en los países de ingresos altos, 24,6% en la región del Pacífico Occidental, 37% en la región del Mediterráneo Oriental y el 37,7% en la región de Asia Sudoriental (OMS, 2017).

Respecto a femicidio, se conoce que al menos “un total de 87.000 mujeres fueron intencionalmente asesinadas en 2017 (...) 58% fueron asesinadas por sus parejas o miembros de sus familias, lo que significa que 137 mujeres alrededor del mundo son asesinadas cada día” (Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito [UNODC], 2018, p. 10) por dichos sujetos.

1.2. Estadísticas regionales

La Organización Mundial para la Salud, estima que la prevalencia de la violencia por razón de género en las “Américas”¹ es de aproximadamente 29,8% (OMS, 2013). El análisis comparativo de datos poblacionales realizado en América Latina y el Caribe por la misma organización indica que un gran porcentaje de mujeres alguna vez casadas o unidas informaron haber vivido violencia física o sexual; donde los porcentajes varían

1 “Américas” por su denominación en el texto en inglés Global and regional estimates of violence against women, que corresponde a América Latina y el Caribe; ya que dentro del análisis Canadá y Estados Unidos de Norteamérica constan como países de alto ingreso. Se considera este indicador en vista de que permite contextualizar los tipos de violencia contra la mujer en el mundo y la región.



entre “un 17,0% entre República Dominicana en 2007 y 53,3% en Bolivia en 2003” (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2014)².

Dentro de estas estadísticas las “Américas”³ se sitúan en tercer lugar a nivel mundial después de Asia (20.000) y África (19.000) con 8.000 mujeres asesinadas en el mismo periodo, seguidas de Europa (3.000) y Oceanía (300). La tasa de homicidios a mujeres por parejas y/o familiares por cada 100.000 a nivel mundial es de 1,3; donde África tiene la tasa más elevada (3,1) y Europa la que menos (0,7), ubicando las Américas cerca del promedio global con una tasa de 1.6 (UNODC, 2018, p. 10).

Según el estudio “Global Study on Homicide: Gender related killing of women and girls” de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), dentro de la región de Latinoamérica y El Caribe en 2016, Jamaica es el país que presenta la tasa más elevada de homicidios a mujeres por cada 100.000 (9,3) y Chile la que menos (1,0). No obstante, Granada tiene la tasa más alta de homicidios a mujeres perpetrados por parejas o familiares (3,7) y Chile la que menos (0,6) por cada 100.000 mujeres (UNODC, 2018, p. 14).

Con estos antecedentes, varias agencias del Sistema de las Naciones Unidas tales como Organización de Naciones Unidas (ONU) Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) colocan a la violencia por razón de género como una violación grave de los derechos humanos de niñas y mujeres y como una prioridad de los Estados para la definición de políticas públicas contra este fenómeno social y delito, donde el femicidio/feminicidio⁴ resulta la peor de las consecuencias ante la violencia contra la mujer.

1.3. Estadísticas Nacionales

En el caso ecuatoriano, los datos arrojados por la segunda Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contras las Mujeres, demuestran que aproximadamente 7 de cada 10 mujeres ecuatorianas de 15 años o más, han sufrido

² Así mismo, se ubica que la prevalencia a nivel nacional puede variar dentro de cada país según sector rural o urbano; así, mientras todos los países de la región analizados mostraron tasas de violencia contra la mujer más elevadas en las zonas urbanas, sólo Ecuador y República Dominicana reflejaron un resultado diferente (OPS, 2014).

³ Según este análisis el concepto de Américas sí incluye a los países de Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, además de Latinoamérica y el Caribe, a diferencia del análisis anteriormente citado, elaborado por WHO.

⁴ Al respecto, la legislación ecuatoriana conforme artículo 141 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) estipula el concepto femicidio. El análisis de la “Alianza para mapear femicidios” que toma como fuentes reportes de organizaciones de mujeres y feministas, medios de comunicación, Policía Nacional y Fiscalía General del Estado, desde 2014 a 2019 indica que se han dado un total de 284 femicidios, equivalente a un femicidio cada 3 días; de la misma fuente se registran que entre el primero de enero al 8 de agosto de 2019 se han cometido un total de 62 femicidios. Ver también Atlas de Género realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). El análisis se realiza en el período comprendido.



algún tipo de violencia en alguno de los distintos ámbitos a lo largo de su vida (Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [INEC], noviembre, 2019)⁵.

Según el estudio realizado por la UNODC citado anteriormente, en 2016 Ecuador tuvo una tasa de homicidios de 2,2 por cada 100.000 mujeres, donde la tasa de homicidios por parejas o familiares fue de 1,3 por cada 100.000 mujeres (UNODC, 2018, p. 14).

El informe generado por la Subcomisión Técnica de Validación de la Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia facilitado por la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) que analiza información entre el 10 de agosto de 2014 y 25 de agosto de 2019 indica que el número de víctimas creció de 27 en 2014 a un pico de 103 en 2017; sin embargo, a partir de este año el número de víctimas desciende a 60 en 2018 y 34 en 2019, dando un saldo total de 345 víctimas de femicidio en el periodo 2014 – 2019 (SDH, 2019)⁶.

1.4. Antecedentes jurídico-institucionales para la lucha contra la violencia de género contra las mujeres

Tomando en consideración que la violencia contra las mujeres es una problemática social y un delito, en cuyo caso el femicidio es la peor de las consecuencias, organismos internacionales y Estados han trabajado de manera sostenida para contar con mecanismos legales e institucionales por garantizar los derechos de las mujeres y reducir las cifras de violencia y asesinatos de mujeres por razones de género en el mundo, entendido a la luz de la legislación ecuatoriana como femicidio⁷.

Con la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres que entró en vigor en 1981 (CEDAW), se marca un hito importante con relación a la definición de las garantías mínimas que los Estados deben generar para propender a la reducción y erradicación de este fenómeno, con lo que se acogen los principios básicos de protección, garantía y promoción de derechos, incluyendo el derecho a una vida libre de violencia dentro de los sistemas interamericano e internacional de derechos humanos.

En 1995 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), reconoce por parte de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), los derechos y

⁵ Es importante mencionar que a la fecha de entrega del presente producto en 29 de septiembre de 2019 aún no se publicaban los resultados de la 2da. encuesta de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, presentados con fecha 25 de noviembre de 2019; por lo que ante la solicitud hecha con fecha 18 de diciembre se actualizan los datos nacionales.

⁶ Sobre esta base resultaría interesante analizar la incidencia del delito por provincia, grupo etario y mes.

⁷ Como se mencionó anteriormente, el COIP adopta el término femicidio, por lo que, para fines de la consultoría y el documento, pese a tomar consciencia sobre el debate entre femicidio y feminicidio, se considera la legislación ecuatoriana y el concepto publicado en Declaración sobre femicidio de 2008, perteneciente la Comisión Interamericana de mujeres (CIM/OEA). (ONU, 1981).



libertades de las mujeres en relación con la violencia por razón de género; así como sus deberes para el cumplimiento de los mismos.

Por su parte, en Ecuador, en 1994 se conformaron las primeras Comisarías de la Mujer y la Familia, en 1995 se firmó la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, en 1997 se creó el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) y en 1998, la Constitución de la República del Ecuador reconoció derechos fundamentales de la mujer (Consejo Nacional para la Igualdad de Género [CNIG], 2014). Diez años después de las primeras acciones realizadas por el Estado ecuatoriano para asumir esta problemática, en 2004 se establecieron Unidades Especializadas de violencia contra la mujer y la familia en capitales de provincia; en el 2007 se formula el Plan para la Erradicación de la Violencia Contra la Niñez, Adolescencia y Mujeres, así como se declara la erradicación de la violencia de género como prioridad nacional, mediante Decreto Ejecutivo No.620 de 10 de septiembre de 2007 (CNIG, 2014).

En 2008, la Constitución de la República del Ecuador ratifica los derechos planteados en la Constitución de 1998 y se amplían derechos basados en: la no discriminación por razones de género, sexo u orientación sexual (Asamblea Constituyente, 2008, Art. 11); el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, la integridad física, psíquica, moral y sexual; condena la tortura, la desaparición forzada, tratos y penas crueles o degradantes (Asamblea Constituyente, 2008, Art. 66); promueve la prohibición de publicidad que induzca a la violencia, discriminación y el sexismo (Asamblea Constituyente, 2008, Art. 19); y rechaza la discriminación, acoso o actos violentos dirigidos contra la mujer en los ámbitos laboral y educativo (Asamblea Constituyente, 2008, Art. 331).

Así mismo dispone la sanción a cualquier tipo de discriminación, eleva la violencia intrafamiliar a nivel de delito penal y dispone la atención y protección contra todo tipo de violencia, maltrato dirigido a niños, niñas y adolescentes (Asamblea Constituyente, 2008, Arts. 11, 35, 36, 46, 66, 81).

Finalmente, otro importante hito jurídico en el Ecuador es la tipificación de la violencia física, sexual y psicológica e inclusión del feticidio como un delito, en el marco del Código Orgánico Integral Penal en 2014.

Con estos antecedentes, en febrero de 2018 se expidió la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM); con lo que en junio del mismo año se expide su reglamento mediante Decreto Ejecutivo No.397.

La mencionada ley constituye el reconocimiento legal de la lucha dada por parte de la sociedad civil y organizaciones comprometidas con el reconocimiento y respeto de los derechos de las mujeres, ante lo cual se conforma el Sistema Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género Contra las Mujeres, el mismo que tiene como función coordinar, planificar, organizar y ejecutar acciones integrales



vinculantes a todos los poderes del Estado para el efectivo ejercicio del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Para cumplir con tales fines, el Sistema se organiza a través de los ejes de: i) Prevención, ii) Atención, iii) Protección y iv) Reparación de Derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres que constan en los capítulos III, IV, V y VI de la LOIPEVM (Asamblea Nacional, 2018). Así, la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) conjuntamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Ecuador ven la necesidad de diseñar un modelo de gestión que organice cada uno de los ejes para una efectiva implementación de la política pública nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer y los mecanismos de coordinación entre las entidades que forman parte del sistema, siendo estas parte de la función Ejecutiva, Judicial, Transparencia y Control Social; así como los distintos niveles de gobierno tales como los niveles provinciales, cantonales y parroquiales, siendo uno de los principales retos la coordinación interinstitucional a nivel central, desconcentrado y descentralizado y la vinculación de la comunidad y la sociedad en su conjunto, para la gestión de las políticas de prevención y erradicación de la violencia de género, tal como plantea la LOIPEVM.



2. Metodología para levantamiento de información y formulación de propuesta de modelo de gestión

Para la formulación de la propuesta de modelo de gestión del SNIPEVCM se contemplaron dos fases.

La primera, la de levantamiento de información recurrió a de información primaria y secundaria; la información primaria se recogió a través de reuniones de trabajo y entrevistas a los puntos focales identificados por la SDH, correspondientes a las 22 instituciones del sistema a nivel nacional. Para ello, se recurrió a preguntas directrices en torno a las siguientes categorías:

- 1) Unidades y capacidades del nivel central para la gestión del sistema.
- 2) Unidades y capacidades de los niveles desconcentrados para la gestión territorial del sistema.
- 3) Mecanismos de articulación de los gremios de Gobierno Autónomo Descentralizado, para la gestión descentralizada de sus miembros.

De igual manera, se contempló la visita de campo a tres niveles de Gobierno Autónomo Descentralizado a partir de entrevistas y grupos focales que giran en torno a las siguientes categorías:

- 1) Existencia de flujos de relacionamiento interinstitucional y multinivel.
- 2) Existencia de protocolos de actuación del nivel local para prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- 3) Existencia de buenas prácticas de gestión administrativa y financiera para la implementación de acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- 4) Existencia de buenas prácticas de regulación y normativa local para la implementación de acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Por su parte el levantamiento de información secundaria permitió recabar información del marco normativo global, regional y nacional vinculado al sistema y demás sistemas conexos; así mismo, fueron fuente de consulta Estatutos Orgánicos, Manuales e Instructivos facilitados por las instituciones consultadas durante la fase de levantamiento de información primaria.

La segunda fase, la del análisis de información y propuesta de modelo de gestión se hizo a través del procesamiento de matrices para i) mapeo de actores, ii) análisis de competencias y atribuciones concurrentes entre entidades del sistema, iii) mapeo de espacios y mecanismos de coordinación existentes. Dicho procesamiento permitió el análisis de la situación actual del SNIPEVCM y la estructuración del modelo de gestión en base a los subsistemas de i) coordinación y articulación interinstitucional, que



contiene flujos de relacionamiento interinstitucional del nivel nacional y local y esquemas de organización de los espacios de coordinación, ii) información, iii) seguimiento y evaluación y iv) el componente de participación, ciudadana, control social y rendición de cuentas.



3. Marco normativo global, regional y nacional sobre la violencia basada en género contra las mujeres.

La promulgación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM - Asamblea Nacional, 2018) marca un hito jurídico institucional que expresa la voluntad del Estado ecuatoriano por atender al fenómeno social y delito de la violencia basada en género contra las mujeres que afecta tanto al país como a la región; esta ley conforma el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNIPEVM) entendido como:

(...) el conjunto organizado y articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientados a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, a través de la prevención, atención, protección y reparación integral de los derechos de las víctimas (Asamblea Nacional, 2018, p. Art.13).

Con esto, a continuación, se analiza la propuesta de política pública planteada en el marco de la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), misma que nos da un marco de acciones a partir de los cuales los Estados signatarios y específicamente el Estado ecuatoriano acompañan las luchas sociales para configurar una estructura institucional que permita superar la problemática planteada. Así mismo se formula un marco conceptual sobre la violencia de género contra las mujeres en el marco de la Convención Belém do Pará y la legislación nacional vigente.

3.1 *Análisis de la CEDAW para generar una propuesta de política pública contra todo tipo de discriminación contra las mujeres*⁸

La Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ratifica el principio de no discriminación e igualdad en el ejercicio de la libertad, dignidad y goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos sin distinción entre hombres y mujeres, que constan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1981, Consideraciones).

Así mismo, reconoce a los Estados como garantes de tales derechos y el perjuicio que representa para la sociedad y la familia el ejercicio de prácticas discriminatorias hacia la mujer; las mismas que se profundizan en condiciones de pobreza, donde se reducen las posibilidades de acceso a oportunidades, bienes y servicios conducentes al ejercicio de derechos en condiciones de igualdad (ONU, 1981, Consideraciones).

⁸ Este punto corresponde al análisis de la CEDAW a partir del cual se plantea un conjunto de ejes de acción o de política pública que orientará la gestión del sistema nacional integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.



Se entiende entonces como discriminación contra la mujer a:

(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer (...) de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas: políticas, económicas, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (ONU, 1981, Art. 1).

Con estos antecedentes, la CEDAW, de carácter vinculante para todos los Estados signatarios, ratificada por el Estado ecuatoriano en octubre de 1981; plantea un conjunto de mecanismos que permitirán a los Estados eliminar la discriminación contra las mujeres.

El primer mecanismo, gira en torno al uso por parte de los Estados, de todos los medios legales, institucionales y jurídicos para condenar la discriminación contra la mujer; partiendo de: i) el diseño de constituciones y marcos legales nacionales que prohíban, restrinjan, penalicen y reduzcan estas prácticas; ii) reformas institucionales y cambios de prácticas en autoridades, funcionarios y ser; y iv) la implementación de sistemas y medidas de protección jurídica y efectiva contra todo acto discriminatorio contra la mujer (ONU, 1981, Art. 2)⁹.

El segundo mecanismo, consiste en la definición de acciones para modificar patrones socioculturales de conducta a través de: i) la eliminación de prejuicios y prácticas consuetudinarias basados en la idea de inferioridad o superioridad de sexos o funciones estereotipadas de hombres y mujeres; ii) el reconocimiento de la función social de la maternidad y la responsabilidad común de hombres y mujeres en el desarrollo integral de hijos y iii) la implementación de medidas para la eliminación de trata y explotación sexual de mujeres (ONU, 1981, Arts. 5,6 y 7).

Un tercer mecanismo gira en torno a la participación de la mujer en las esferas política y pública donde las acciones a considerar son: i) reconocer el derecho a votar y ser elegidas; ii) participar en la formulación y ejecución de políticas gubernamentales; iii) participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales y iv) ejercer la representación del gobierno en el ámbito internacional (ONU, 1981, Arts. 7, 8).

⁹ En la misma línea de este primer eje, las medidas planteadas en la Convención Belém do Para configuran un esquema de gobernanza para la prevención, protección, investigación, judicialización y sanción de la violencia contra la mujer y reparación de derechos, que se basa en: i) fomentar el conocimiento y observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia; ii) fomentar la educación y capacitación de personal en la administración de justicia, policial y funcionarios encargados de la aplicación de la Ley; iii) suministrar servicios especializados para atención a la mujer objeto de violencia (servicios de orientación, refugio, cuidado y custodia de menores afectados); iv) ofrecer programas de rehabilitación y re-in- sección social; v) fomentar programas de educación y concienciación y alentar a medios de comunicación para la difusión de contenidos que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer y el respeto a su dignidad; v) garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información sobre causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer; y vi) promover la cooperación internacional intercambio de ideas y experiencias para proteger a la mujer objeto de violencia (OEA, 1995, Art.8).



Un cuarto mecanismo se basa en el derecho a la nacionalidad y la identidad tanto de madre e hijos sin renuncia a los derechos que le otorga el Estado del cual son originarios tanto la mujer como sus hijos, en caso de tenerlos.

El quinto mecanismo se fundamenta en el ejercicio del derecho igualitario a la educación donde los medios son: i) el acceso igualitario a procesos de educación, formación y capacitación en todos los niveles, ii) acceso igualitario a mecanismos de titulación y reforma de métodos de enseñanza, iii) mecanismos de becas y subvenciones para reducir las barreras de acceso a sistemas educativos orientados todos estos mecanismos a la reducción de las brechas de conocimiento entre hombres y mujeres y la reducción de tasas de abandono educativo de mujeres (ONU, 1981, Art. 10).

En la misma línea, el derecho al empleo constituye otro mecanismo de política pública donde las medidas son: i) la generación de oportunidades y la igualdad en criterios de selección; ii) la garantía de ascenso, estabilidad y prestaciones; iii) la equiparación remunerativa y criterios de evaluación laboral; iv) la promoción de derechos laborales como la seguridad social, vacaciones, salud laboral y v) el reconocimiento de derechos laborales por períodos de embarazo, maternidad, lactancia, cuidado de la primera infancia y responsabilidad igualitaria en el cuidado entre hombres y mujeres (ONU, 1981, Art. 11).

El derecho a la salud como mecanismo de política pública se promueve a través de: i) el acceso igualitario a servicios y atención médica; ii) promoción de planificación familiar y iii) el cuidado y atención médica durante el embarazo, parto, postparto, período de lactancia y proceso de nutrición de la madre y el niño/a (ONU, 1981, Art. 12).

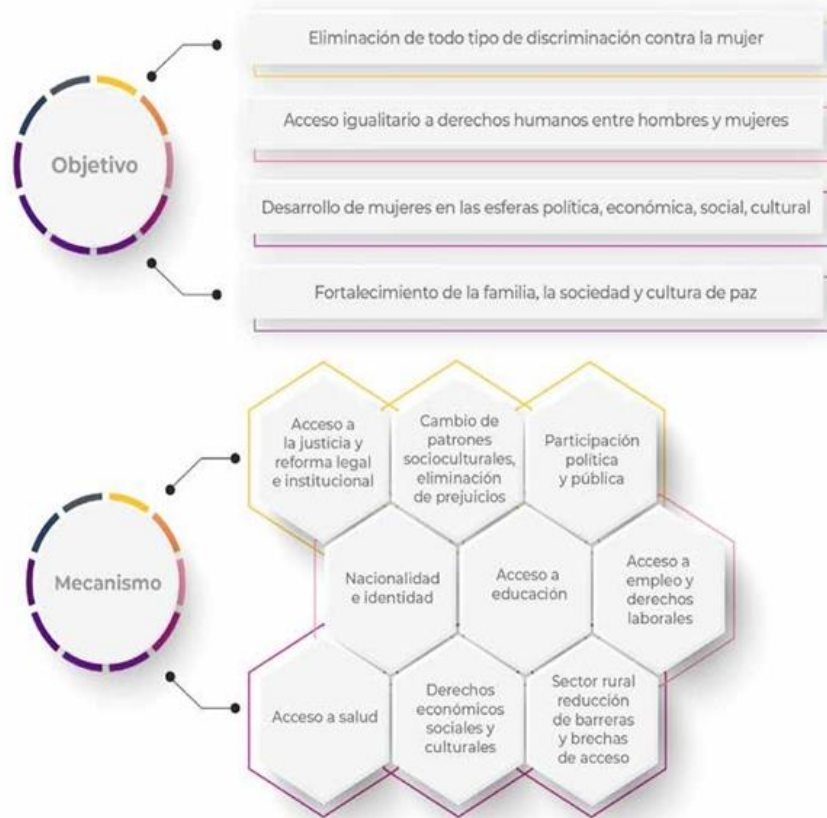
De igual manera se reconocen los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer como un mecanismo a implementar a través de i) la prestación servicios financieros tales como préstamos, hipotecas y crédito y ii) la participación en los ámbitos culturales y deportivos.

Finalmente, es importante tomar en consideración las brechas, barreras y diferencias que se generan para las mujeres en el sector rural; donde las acciones deben estar orientadas a i) el cuidado de las economías de subsistencia y sector económico no monetario, ii) el desarrollo rural y el fortalecimiento de la “Economía Popular y Solidaria” a través de cooperativas y actividades comunitarias y iii) la reducción de brechas de acceso a servicios básicos en el sector rural tales como distribución de la tierra, acceso a vivienda, agua y riego, saneamiento, electricidad entre otros.



Ilustración 1. Interpretación de la CEDAW para el diseño de una propuesta de política pública contra todo tipo de discriminación contra las mujeres.

Política contra todo tipo de discriminación contra la mujeres (CEDAW)



Fuente: CEDAW, 1981



3.2 Conceptualización de la violencia contra las mujeres y niñas a partir del análisis de la Convención Belém do Pará y la legislación nacional vigente

3.2.1 La violencia contra las mujeres y las niñas entendidas como una forma de discriminación

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, más conocida como “Convención de Belém do Pará” (OEA, 1995), ratificada por el Estado ecuatoriano el 15 de septiembre de 1995; así como la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres precisan que “la violencia (...) constituye una violación de los derechos humanos y las libertades (de la mujer, limitando total o parcialmente el ejercicio de los mismos)” (OEA, 1995) y la define como “cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico económico o patrimonial, gineceo-obstétrico a las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado” (OEA, 1995, Art.1), (Asamblea Nacional, 2018, Art.4).

Esta situación se da como efecto de las relaciones de poder basadas en la desigualdad entre mujeres y hombres, donde se entiende por relaciones de poder a las:

“(...) acciones, omisiones y prácticas sociales, políticas, económicas, culturales o simbólicas que determinan la imposición de la voluntad de una persona o grupo por sobre la de otro, desde una relación de dominación o subordinación (Asamblea Nacional, 2018, Art. 5, Núm.8)”.

En este sentido hay por lo menos cuatro conceptos relevantes, a luz del marco jurídico vigente, relacionados con la violencia de género contra la mujer: i) víctimas de violencia contra la mujer, ii) perpetrador de violencia contra la mujer, iii) tipos y actos de violencia de género contra la mujer y iv) esferas, ámbitos y contextos donde se desarrolla la violencia contra la mujer.

3.2.1.1 Víctimas de violencia contra la mujer como sujetos de derecho y políticas públicas

La reforma al Código Orgánico Integral Penal motivada por la Constitución de 2008 y la lucha de varios actores sociales permitieron la codificación y penalización de la violencia de género donde se considera víctimas de la misma a quienes han:

“ (...) sufrido agresión física, psicológica, sexual (y reproductiva) o cualquier tipo de daño o perjuicio de sus derechos por el cometimiento de una infracción penal (o) quienes compartan el hogar de la persona agresora o agredida, en casos de delitos contra la (...) integridad personal o de

violencia contra la mujer (Asamblea Nacional, 2014, Art. 441 núm.2 y 4)10”.

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM) se configura como el instrumento jurídico específico para la prevención y erradicación de todo tipo de violencia contra las mujeres, indicando que son las niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, aquellas personas sujeto de derechos y políticas públicas para tales fines (Asamblea Nacional, 2018, Arts.1 y 3).

En este sentido, se debe tomar en cuenta como criterios de priorización a aquellos factores intersecciones que ponen a las mujeres y las niñas en situación de vulnerabilidad tales como su condición étnica, de movilidad humana, edad, situación socioeconómica o privación de su libertad (OEA, 1995, Art.9).

3.2.1.2 Agresor o perpetrador de violencia contra las mujeres y las niñas

La LOIPEVCM define como persona agresora a “quien comete una acción u omisión que implique cualquier forma de violencia contra las mujeres” (Asamblea Nacional, 2018, Art. 4 núm.5); así, “los actos de violencia contra la mujer pueden ser perpetrados por parte de cualquier persona con la que la mujer tenga una relación interpersonal, que comparta o haya compartido domicilio; así como por parte del Estado o sus agentes” (OEA, 1995, Art.2), agregando a estos, aquellas personas que genere actos conforme los distintos tipos de violencia y en los contextos que se mencionan a continuación.

3.2.1.3 Tipos, actos y efectos de la violencia de género contra las mujeres y las niñas

La violencia contra la mujer se puede manifestar en términos generales a través de actos de violación, abuso o acoso sexual, maltrato, tortura, trata de personas, prostitución forzada o explotación sexual y secuestro; al respecto, la Convención Belém do Pará describe por lo menos tres tipos de violencia, la física, sexual y psicológica (OEA, 1995, Art.2). Con este antecedente, en el contexto nacional la LOIPEVCM, a la luz de la norma citada anteriormente, especifica los siguientes tipos de violencia.

3.2.1.3.1 Violencia física

Constituye “todo acto u omisión que produzca (...) daño o sufrimiento físico, dolor o muerte (y) que afecte la integridad física, provocando o no lesiones; como resultado del uso de la fuerza o de cualquier objeto que se utilice con la intencionalidad de causar daño” (LOIPEVCM, 2018, Art.10 lit. a).

3.2.1.3.2 Violencia psicológica

La violencia psicológica representa:

10 Ante esto “la o el fiscal no podrá abstenerse de iniciar la investigación penal en los casos de delitos por graves violaciones a los derechos humanos, (...) contra la integridad sexual y reproductiva (...), violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar” (Asamblea Nacional, 2014, Art.412); así como, “los miembros de la Policía Nacional deberán dispensar auxilio, proteger y transportar a las víctimas de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar” (COIP, 2014, Art. 558).



(...) cualquier acción, omisión o patrón de conducta dirigido a causar daño emocional (...) menospreciar la dignidad personal (...) o controlar la conducta, el comportamiento, (...) de una mujer, mediante la humillación, intimidación, encierros, aislamiento, tratamientos forzados o cualquier otro acto que afecte su estabilidad psicológica y emocional (LOIEPVM. 2018, Art.10 lit. b).

3.2.1.3.3 Violencia sexual

La violencia sexual es:

“toda acción que implique la vulneración o restricción del derecho a la integridad sexual y a decidir voluntariamente sobre su vida sexual y reproductiva, a través de amenazas, coerción, uso de la fuerza e intimidación, incluyendo la violación dentro del matrimonio o de otras relaciones vinculares y de parentesco, exista o no convivencia, la transmisión intencional de infecciones de transmisión sexual (ITS), así como la prostitución forzada, la trata con fines de explotación sexual, el abuso o acoso sexual, la esterilización forzada (...) la implicación de niñas y adolescentes en actividades sexuales con un adulto o con cualquier otra persona que se encuentre en situación de ventaja frente a ellas” (Asamblea Nacional, 2018, Art.10 lit. c).

3.2.1.3.4 Violencia económica y patrimonial

La violencia económica y patrimonial es entendida como aquella orientada “menoscabar los recursos económicos y patrimoniales de las mujeres incluso en sociedad conyugal o de unión de hecho; v) violencia simbólica aquella dada a través de “la producción y reproducción de mensajes, valores, símbolos (...) que reproducen (...) relaciones de poder y subordinación de las mujeres” (LOIEPVM, 2018, Art.10 lit. e).

3.2.1.3.5 Violencia política

La violencia política es aquella dirigida a mujeres que son figuras públicas o ejercen cargos públicos teniendo como efecto impedir el ejercicio de sus derechos políticos y de participación (LOIEPVM, 2018, Art.10 lit. f).

3.2.1.3.6 Violencia gineco-obstétrica

La violencia gineco-obstétrica es aquella que vulnera los derechos de mujeres embarazadas a o no, de recibir servicios de salud donde se imponen prácticas culturales o científicas de parte de los servidores del sistema de salud (LOIEPVM, 2018, Art.10 lit. g).

3.2.1.4 Esferas, ámbitos y contextos en los que se ejerce violencia contra las mujeres y niñas



Tomando en consideración que se entiende a la violencia de género contra la mujer como un acto discriminatorio y atentatorio de los derechos planteados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948); se entiende que estos actos van en detrimento de la libertad y dignidad de las mujeres y que afectan a quienes forman parte de sus círculos afectivos y sociales.

La CEDAW reconoce que las distintas formas de discriminación contra la mujer afectan la paz social, a la sociedad en sí misma y al núcleo familiar; y por ende a las esferas política, económica, social, cultural y civil de las mujeres y su entorno (ONU, 1981, Consideraciones). Con esto, la violencia contra la mujer se puede dar en la familia o unidad doméstica, en la comunidad, lugares de trabajo, instituciones educativas, establecimientos de salud y otros lugares del ámbito público y privado. (OEA, 1995, Art.2).

Al respecto, la LOIPEVCM define: i) el ámbito intrafamiliar o doméstico como

(...) el contexto en el que la violencia es ejercida en el núcleo familiar. La violencia es ejecutada por parte del cónyuge, la pareja en unión de hecho, el conviviente, los ascendientes, los descendientes, las hermanas, los hermanos, los parientes por consanguinidad y afinidad y las personas con las que la víctima mantenga o haya mantenido vínculos familiares, íntimos, afectivos, conyugales, de convivencia, noviazgo o de cohabitación (LOIPEVCM, 2018, Art.12 núm.1)

ii) El espacio público o comunitario es el contexto:

(...) en el cual la violencia se ejerce de manera individual o colectiva en lugares o espacios públicos (y privados); espacios de convivencia barrial o comunitaria; transporte público y otros de uso común tanto rural como urbano, mediante toda acción física, verbal o de connotación sexual no consentida, que afecte la seguridad e integridad de las mujeres, niñas y adolescentes (Asamblea Nacional, 2018, Art.12 núm.8).

La violencia en iii) el ámbito deportivo, es aquella ejercida en “la práctica deportiva formativa, de alto rendimiento, profesional, adaptada/paralímpica, amateur, escolar o social” (Asamblea Nacional, 2018, Art.12 núm.4).

Por su parte, iv) el ámbito laboral comprende:

(...) el contexto en donde se ejerce el derecho al trabajo y donde se desarrollan las actividades productivas, en el que la violencia es ejecutada por personas que tienen un vínculo o convivencia de trabajo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica. Incluye condicionar la contratación o permanencia en el trabajo a través de favores de naturaleza sexual; la negativa a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; el



descrédito público por el trabajo realizado y no acceso a igual remuneración por igual tarea o función, así como el impedimento a las mujeres de que se les acredite el período de gestación y lactancia (Asamblea Nacional, 2018, Art.12 núm.3).

v) El ámbito educativo “comprende el contexto de enseñanza y aprendizaje en el cual la violencia es ejecutada por docentes, personal administrativo, compañeros u otro miembro de la comunidad educativa de todos los niveles” (Asamblea Nacional, 2018, Art.12 núm.2).

En cuanto a vi) centros e instituciones de salud, son los contextos donde “la violencia se ejerce en los centros de salud pública o privada, en contra de las usuarias del Sistema Nacional de Salud, ejecutada por el personal administrativo, auxiliares y profesionales de la salud” (Asamblea Nacional, 2018, Art.12 núm.9).

Adicionalmente, se considera al Estado y los escenarios institucionales como contextos de violencia contra la mujer donde:

La violencia es ejecutada en el ejercicio de la potestad estatal, de manera expresa o tácita y que se traduce en acciones u omisiones, provenientes del Estado. Comprende toda acción u omisión de instituciones, personas jurídicas, servidoras y servidores públicos o de personal de instituciones privadas; y, de todo tipo de colectivo u organización, que, incumpliendo sus responsabilidades en el ejercicio de sus funciones, retarden, obstaculicen o impidan que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y a sus servicios derivados (Asamblea Nacional, 2018, Art.12 núm.5).

Otro de los ámbitos o contextos relevantes en la actualidad tiene que ver con la violencia ejercida a través de medios de comunicación ya sean estos públicos, privados o comunitarios y tecnologías de la información y comunicación (TIC), a través de redes sociales y cualquier otro tipo de plataformas virtuales (Asamblea Nacional, 2018, Art.12 núm.7).

No menos importante es la definición del contexto de violencia en situaciones o emergencias humanitarias y desastres donde se profundizan las desigualdades entre hombres y mujeres que ponen “en riesgo la integridad física, psicológica y sexual de mujeres” (Asamblea Nacional, 2018, Art.12 núm.10); así como la violencia en centros de privación de la libertad ejercida por el personal que labora en estos (Asamblea Nacional, 2018, Art.12 núm.6).

Así, ante los distintos escenarios y tipos de violencia contra las mujeres y las niñas; la Convención Belén do Pará representa un referente en la orientación de las acciones que los Estados que forman parte de la OEA deben tomar en consideración para prevenirla y combatirla; siendo en términos generales los principales mecanismos que deben adoptar los Estados: i) la promoción y garantía de derechos sociales, económicos,



políticos y culturales, entre otros y ii) la atención, protección y reparación de derechos a las víctimas¹¹.

Se colige entonces, que toda vez que la problemática de fondo con relación a la violencia contra las mujeres es un proceso de discriminación y vulneración de derechos; la respuesta estatal a través de sus instituciones, demanda de medidas que permitan la promoción, garantía y reparación de derechos ante la vulneración de los mismos; siendo deber de los Estados generar una política nacional integral que permita la atención a las víctimas a través de la conformación de un sistema nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, como es el caso ecuatoriano a partir de la promulgación de la LOIPEVCM.

3.3 Marco normativo nacional

En la misma línea de las convenciones anteriormente citadas, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 ratifica los derechos basados en la no discriminación por razones de género, sexo u orientación sexual; el derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, la integridad física, psíquica, moral y sexual; condena la tortura, la desaparición forzada, tratos y penas crueles o degradantes; prohíbe publicidad que induzca a la violencia, discriminación y el sexismo; y rechaza la discriminación, acoso o actos violentos dirigidos contra la mujer en los ámbitos laboral y educativo (Constitución 2008, Arts. 11, 66, 19, 331).

Con este antecedente, la Constitución dispone la sanción a cualquier tipo de discriminación, la atención prioritaria y protección contra todo tipo de violencia y maltrato dirigido en especial a mujeres, niños, niñas y adolescentes y eleva la violencia intrafamiliar a nivel de delito penal (Constitución 2008, Arts. 11, 35, 36, 46, 66, 81).

Como efecto, en 2014 la Asamblea Nacional aprobó una reforma al Código Orgánico Integral Penal donde se define a la violencia contra las mujeres o miembros del núcleo familiar como delito y contravención (COIP, 2014, Arts. 155 - 159) y además se tipifica por primera vez en el Ecuador el delito de femicidio entendido como “... la persona que, como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, de muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género...”¹² (COIP, 2014, Art. 141).

Finalmente, en el año 2018, la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM) cuyo principal aporte es la

¹¹ La Convención Belén do Pará determina que los Estados deberán “actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres (...) establecer procedimientos legales justos y eficaces, (...) medidas de protección (...) acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño (...)” (OEA, 1995, Art.7) para mujeres que hayan sufrido cualquier tipo de violencia.

¹² En cuyo caso el perpetrador será sancionado con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.



conformación de un Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNIPEVCM), mismo que está conformado por 16 entidades nacionales y de representación local (LOIPEVCM, art. 22):

Ente rector de Justicia y Derechos Humanos;
 Ente rector de Educación;
 Ente rector de Educación Superior;
 Ente rector de Salud;
 Ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público;
 Ente rector de Trabajo;
 Ente rector de Inclusión Económica y Social;
 Consejos Nacionales para la Igualdad;
 Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación;
 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos;
 Servicio Integrado de Seguridad ECU 911;
 Consejo de la Judicatura;
 Fiscalía General del Estado;
 Defensoría Pública;
 Defensoría del Pueblo; y,
 Un representante elegido por la asamblea de cada órgano asociativo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Es importante mencionar que el número de entidades son 22 en vista de que son 5 Consejos Nacionales para la Igualdad: i) de género, ii) intergeneracional, iii) pueblos y nacionalidades, iv) discapacidades y v) movilidad humana; así como son 3 representantes de cada uno de los niveles de gobierno i) provincial, ii) cantonal y iii) parroquial.

Para su operación la ley estipula la conformación de cuatro ejes en torno a los que debe girar la política pública nacional manifiesta en el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM, Art. 19, núm.3). Los ejes del SNIPEVM son:

- i. Eje de prevención de la violencia contra las mujeres; cuyo objetivo es implementar “mecanismos de sensibilización y concientización para eliminar progresivamente patrones socioculturales y estereotipos que (...) justifican o naturalizan la violencia contra las mujeres” (LOIPEVCM, Art. 40).
- ii. Eje de atención a las víctimas de violencia contra las mujeres; que tiene como finalidad garantizar la prestación de servicios y atención especializada, prioritaria y oportuna “médica, psicológica, socioeconómica y asesoría jurídica” a las víctimas de violencia contra las mujeres; para lo cual es imprescindible la coordinación de dichos servicios con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (LOIPEVCM, Art. 2, 43 y 44), (Reglamento LOIPEVCM, art. 31).



- iii. Eje de protección a las víctimas de violencia contra las mujeres; tiene como objetivo “garantizar la integridad y seguridad de las mujeres víctimas (directas e indirectas) de violencia” (LOIPEVCM, Art.45) fase en la que la articulación con el sistema de justicia es imprescindible ante el proceso de investigación fiscal y judicialización del delito. El resultado esperado es “evitar o cesar la amenaza o vulneración de la vida e integridad, (...) así como el riesgo de vulneración de derechos” (LOIPEVCM, art.55) de las víctimas de violencia contra las mujeres.
- iv. Eje de reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres; tiene como finalidad garantizar la “reparación integral por el daño material e inmaterial causado” que incluye “restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud, entre otras” (LOIPEVCM, art. 62).

3.3.1 Principios y atribuciones del Estado Ecuatoriano

El SNIPEVCM no puede entenderse como una estructura aislada del resto de la administración pública, para lo cual será útil regirse bajo los principios y atribuciones fijadas para el ejercicio de la administración pública por parte del Estado ecuatoriano. Este nivel de definiciones permitirá por un lado manejar los mismos conceptos, durante el análisis de la situación actual, como durante el desarrollo de la propuesta de modelo de gestión del SNIPEVCM y su posterior operación.

El SNIPEVCM, comparte con el resto de entidades, organismos, sistemas y espacios de coordinación que forman parte del Estado ecuatoriano, los principios constitucionales de “eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Constitución de la República del Ecuador [CRE], Art. 227); mismos que rigen a la Administración Pública Nacional.

En este sentido, la misma constitución indica que “las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal (...) tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución” (CRE, Art. 226).



Por su parte, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) define como atribuciones de la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva las siguientes:

1. Rectoría. - “Es la facultad de emitir políticas públicas nacionales o de Estado que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo, así como para definir sistemas, áreas, proyectos estratégicos de interés nacional, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Corresponde exclusivamente al Gobierno Central” (ERJAFE Art. 10-2, Lit. g).
2. Coordinación. - “Es la facultad de concertar los esfuerzos institucionales múltiples o individuales para alcanzar las metas gubernamentales y estatales, cuyo objetivo es evitar duplicación de esfuerzos por parte de las entidades que conforman el Ejecutivo o retrasos en la consecución de los objetivos de desarrollo (ERJAFE Art.10-2, Lit. c).
3. Planificación. - “Es la facultad para establecer y articular políticas, estrategias, objetivos y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos, para lograr un resultado esperado, previniendo las situaciones o escenarios desfavorables o riesgosos, y los obstáculos que puedan evitar o demorar el cumplimiento de dicho resultado” (ERJAFE, Art. 10-2, Lit. f).
4. Regulación. - “Es la facultad de emitir normas para el adecuado y oportuno desarrollo y cumplimiento de la política pública y la prestación de los servicios, con el fin de dirigir, orientar o modificar la conducta de los agentes regulados” (ERJAFE, Art. 10-2, Lit. h).
5. Gestión. - “Es la facultad para administrar, proveer, prestar, ejecutar y financiar bienes y servicios públicos, a través de políticas, planes, programas y proyectos” (ERJAFE, Art. 10-2, Lit.e).
6. Evaluación. - “Es la facultad de determinar, de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficacia, eficiencia, efectividad e impacto de actividades, en relación a los objetivos programados y en base a un sistema de indicadores de gestión y resultados” (ERJAFE, Art. 10-2, Lit.d).

La definición de estas atribuciones permitirá definir los roles de los actores institucionales que forman parte del SNIPEVCM y diferenciar las facultades por actores, con la finalidad de evitar la duplicidad, orientar las acciones institucionales y gestionar los recursos estatales de manera eficiente para el cumplimiento de objetivos nacionales de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.



3.3.2 Organización territorial del Estado ecuatoriano

De acuerdo a la LOIPEVCM “El sistema se organizará de manera articulada a nivel nacional, en el marco de los procesos de desconcentración y descentralización, para una adecuada prestación de servicios en el territorio” (LOIPEVCM, Art. 13); así mismo, el numeral 6, artículo 15 del mismo marco normativo sobre el principio de territorialidad del sistema establece que “todas las instancias que comprenden el sistema tendrán el deber de coordinar y articular acciones a nivel desconcentrado y descentralizado (donde) las acciones (...) deben estar asentadas a nivel territorial”.

En este sentido, se entiende por desconcentración cuando “la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes (...) cuyo efecto será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado” (ERJAFE Art. 54).

Por su parte, el proceso de descentralización implica que “mediante las descentralizaciones administrativas se transfieren de manera definitiva funciones que desempeñan órganos de la Administración Central a favor de entidades de Derecho Público de la Administración Pública Institucional (descentralización funcional) o del Régimen Seccional Autónomo (descentralización territorial) (ERJAFE, Art. 51).

Con estos antecedentes, el Estado se organiza territorialmente en el caso de la función ejecutiva desconcentradamente por los niveles de planificación: i) zonal ii) distrital y iii) circuital y los gobiernos autónomos descentralizados por niveles de gobierno: i) provincial, ii) cantonal y iii) parroquial. No obstante, los niveles de planificación del ejecutivo y de gobierno; cada una de estas instancias puede tener unidades prestadoras de servicios correspondientes a sus competencias institucionales.

Por su parte, la función judicial que también forma parte del SNIPEVCM tiene como parte del principio de autonomía económica, financiera y administrativa, los criterios de descentralización y desconcentración que comparte con la función ejecutiva (Código Orgánico de la Función Judicial [COFJ] 2019, Art. 14).

Se puede determinar que para el adecuado funcionamiento del SNIPEVCM se debe considerar un esquema de coordinación y articulación del nivel nacional central y otro a nivel territorial, para lo cual se procede a continuación a definir la situación actual del SNIPEVCM, cuáles son las unidades del nivel central, desconcentrado y descentralizado que tienen atribuciones o están delegadas para la implementación de LOIPEVCM, así como los espacios y mecanismos de coordinación interinstitucional existentes.



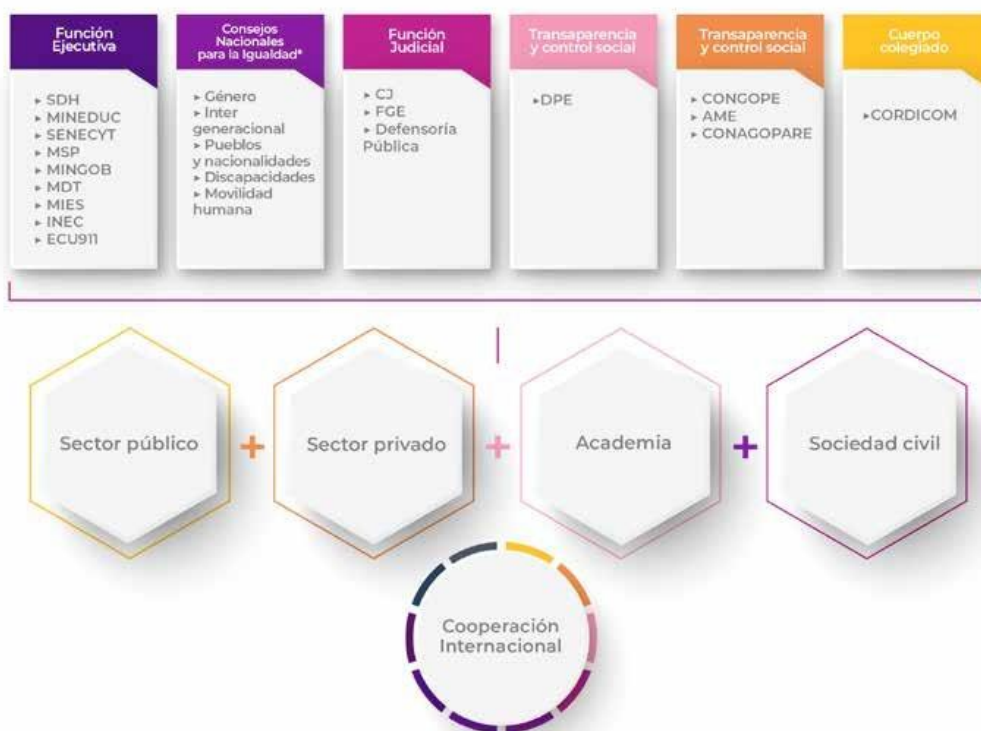
4. Análisis de la situación actual y punto de partida del SNIPEVM

4.1 Mapeo de actores institucionales que forman parte del SNIPEVM

El SNIPEVCM está conformado por 22 entidades, conforme el artículo 22 de la LOIPEVCM (Ver punto 1.7); de estas, de acuerdo a su naturaleza jurídica, la mayoría (9) corresponden a la Función Ejecutiva; seguido por los Consejos Nacionales para la Igualdad (5); organismos de la Función Judicial (3); órganos asociativos–gremios– de Gobiernos Autónomos Descentralizados (3); un cuerpo colegiado presidido por el Ejecutivo (1) y una entidad de la Función de Transparencia y Control Social (1)¹³.

Por su parte, la LOIPEVCM contempla la participación y control social para el cumplimiento de la misma, en la que se integra la sociedad civil organizada (LOIPEVCM, Art. 66); no obstante, no se puede dejar de lado la participación del sector privado, la academia y otros actores del sector público.

Ilustración 2. Mapeo de actores del SNIPEVCM



Fuente: Arts. 13, 16 y 66 LOIPEVCM.

¹³ Es importante mencionar que además del CORDICOM, los Consejos Nacionales para la Igualdad (CNI) son cuerpos colegiados presididos por el Ejecutivo.

A la luz de la normativa nacional vigente, se pueden clasificar las entidades que forman parte del SNIPEVCM en función de por lo menos cuatro enfoques que permitirán el desarrollo de una propuesta de organización de los actores para la operación del sistema.

i) Sectorial, responde a la organización de la Función Ejecutiva para la coordinación de política pública intersectorial para la cual la Presidencia de la República mediante Decreto Ejecutivo No. 660 de 5 febrero de 2019 conforma los Gabinetes Sectoriales de lo Social; Recursos Naturales, Hábitat e Infraestructura; Seguridad; y Económico y Productivo. De los Gabinetes Sectoriales mencionados, en el sistema participan entidades rectoras de lo Social (5), Seguridad (2) y Económico y Productivo (1). En la misma lógica, pese a la independencia de funciones entre el Ejecutivo y el Sistema Judicial; se podría ubicar a las entidades de la Función Judicial, para fines del presente diagnóstico, en el sector de política pública de acceso a la justicia (4).

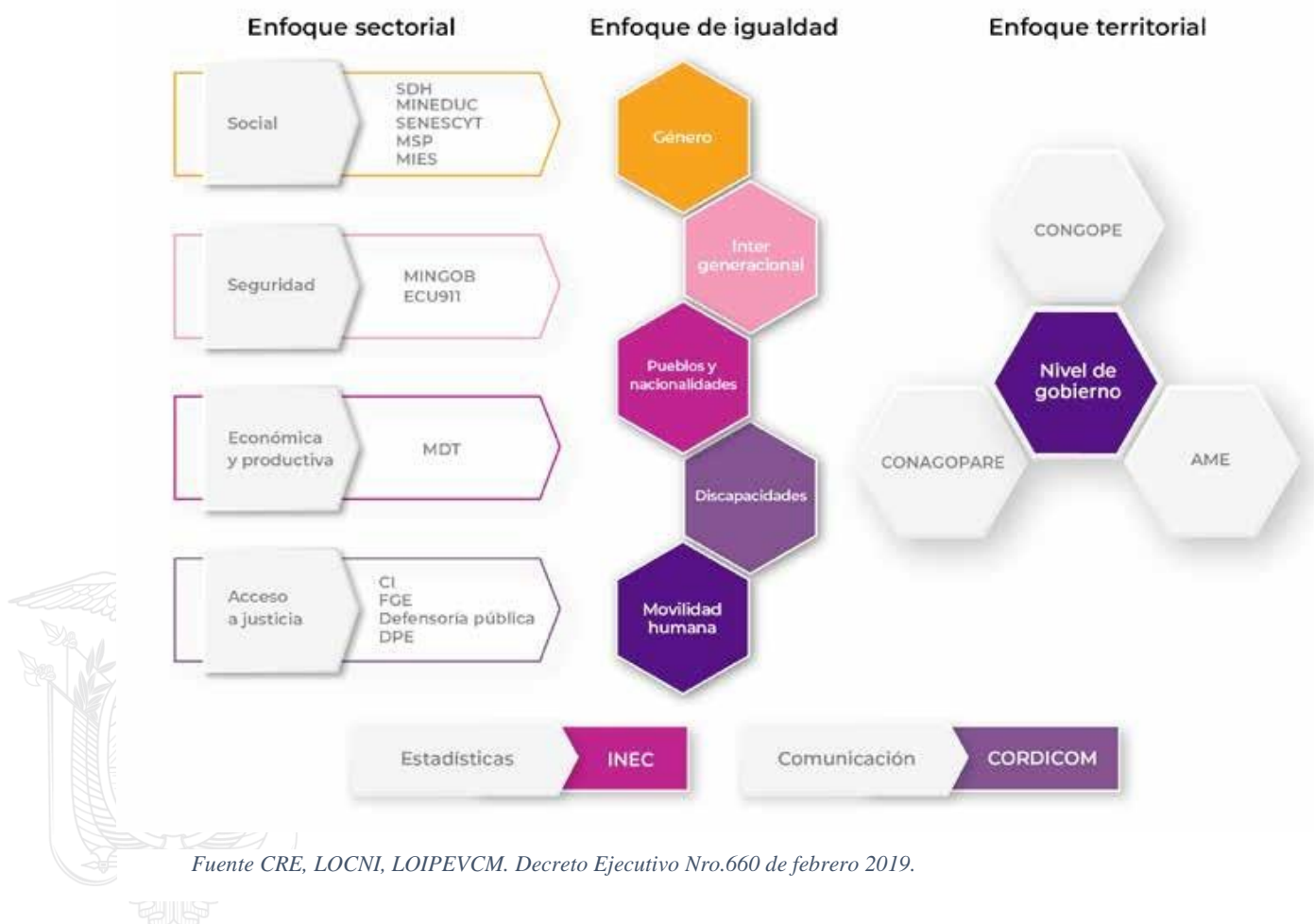
ii) Por otro lado, se puede ubicar como segundo enfoque el de igualdad a la luz de la Constitución de la República del Ecuador (Art. 156) y la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI) a partir de las cuales se conforman los Consejos Nacionales para la Igualdad (5); que velan por el cumplimiento de políticas de igualdad de género, intergeneracional, pueblos y nacionalidades, discapacidades y movilidad humana.

iii) Un tercer enfoque tiene que ver con la organización territorial del Estado, que a la luz de la Constitución de la República del Ecuador (Título V, Cap. III) define tres niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial, de los cuales cada uno de los gremios es representativo (3).

iv) Por último, pese a que no corresponde a un enfoque como tal, hay dos entidades de carácter transversal en cuanto a la regulación y control de a) estadísticas útiles para la gestión de información (1) y b) comunicación (1).



Ilustración 3. Enfoques de política sectorial, igualdad y organización territorial conforme legislación ecuatoriana.



4.2 Análisis de la estructura institucional y unidades técnicas del nivel central para la implementación del SNIPEVCM

La Secretaría de Derechos Humanos (SDH) cuenta con una estructura específica para la implementación de la LOIPEVCM, la coordinación del Sistema y el diseño, gestión y evaluación del PNPEVCM, la misma que gira en torno a la Subsecretaría de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes (SPEVCMNNA) a partir de las cuales se derivan las siguientes direcciones:

- i) Dirección del sistema nacional de erradicación, prevención y transformación de la cultura de violencia y monitoreo;
- ii) Dirección de atención, protección especial y reparación a víctimas de violencia, explotación, trata, tráfico y otros grupos de atención prioritaria.

A fin de ubicar las contrapartes institucionales de las entidades del SNIPEVCM, se puede partir del análisis de la estructura institucional y unidades técnicas cuyas atribuciones guarden relación con la implementación de la LOIPEVCM; para tales fines, nos servimos de la clasificación de entidades del sistema en base a los enfoques i) de política pública sectorial, ii) de igualdad y iii) de organización territorial (Ver Ilustración 3 Enfoques de política pública sectorial, igualdad y organización territorial conforme la legislación ecuatoriana.

i) La estructura institucional y unidades técnicas de las entidades rectoras de política pública sectorial muestran en su mayoría unidades técnicas del nivel central con atribuciones vinculadas a la implementación de la ley.

En términos generales se identifica que las carteras de Estado de rango ministerial, correspondientes a la función ejecutiva tienen unidades específicas que incorporan la variable de género y atención a grupos de atención prioritaria incluidas las mujeres y niñas, siendo estos los casos de Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Gobierno (MINGOB) y Ministerio de Trabajo (MDT); no obstante, en casos como Ministerio de Educación (MINEDUC) y Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) sus unidades a nivel de subsecretarías abordan la temática en los ámbitos “Educación para la Democracia” y “Protección especial” con atribuciones específicas de atención a las mujeres en los ámbitos de su competencia.

Tabla 1. Estructuras institucionales y unidades técnicas del nivel central de entidades sectoriales.

SECTOR DE POLÍTICA PÚBLICA	INSTITUCIÓN	UNIDADES TÉCNICAS DEL NIVEL CENTRAL
Social	Ministerio de Educación (MINEDUC)	Subsecretaría de Innovación y Buen Vivir
		Dirección Nacional de Educación para la Democracia y el Buen Vivir
	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT)	Subsecretaría General de Educación Superior
		Coordinación General Jurídica
	Ministerio de Salud Pública (MSP)	Subsecretaría Nacional de Promoción de la Salud e Igualdad
		Dirección Nacional de Derechos Humanos, Género e Igualdad
Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	Subsecretaría de Protección Especial	
Seguridad	Ministerio de Gobierno (MDG)	Subsecretaría de Seguridad Ciudadana
		Dirección de Derechos Humanos e Igualdad de Género
		Departamento de Violencia Intrafamiliar
		Dirección Nacional de Policía Especializada para NNA (DINAPEN)
		Dirección Nacional de Delitos



		contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorción y Secuestros (DINASED)
		Dirección de Derechos Humanos e Igualdad de Género / Subsecretaría de Seguridad Ciudadana
	Servicio Integrado de Seguridad ECU911 (ECU911)	Dirección Nacional de Regulación
Económico y Productivo	Ministerio de Trabajo (MDT)	Subsecretaría de Empleos y Salarios
		Dirección de Atención a Grupos Prioritarios
Estadísticas	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)	Dirección de Registros Administrativos
		Dirección de Estadísticas Socio-Demográficas
Comunicación	Consejo de Comunicación	N/A
Acceso a la Justicia	Consejo de la Judicatura (CJ)	Unidad Judicial de Violencia contra la Mujer en infracciones flagrantes
	Fiscalía General del Estado (FGE)	Fiscalía Especializada de Violencia de Género
	Defensoría del Pueblo (DPE)	Dirección Nacional del Mecanismo para la Prevención de la Violencia contra la Mujeres y Basada en Género
Transparencia y Control Social	Defensoría Pública del Ecuador (Defensoría Pública)	Unidad de Atención de Grupos Prioritarios

Fuente: Organigramas institucionales, entrevistas. Elaboración Marcelo Paredes Molina.

En el caso de las funciones judicial y de transparencia y control social, las 4 entidades que forman parte del SNIPEVCM también cuentan con unidades de atención a víctimas de violencia de género contra las mujeres.

Tabla 2. Estructura institucional y unidades técnicas del nivel central de entidades de acceso a la justicia.

Sector de política pública	Institución	Unidades técnicas de nivel central
Acceso a la justicia	Consejo de la Judicatura	Unidad judicial de violencia contra la mujer en infracciones flagrantes
	Fiscalía General del Estado	Fiscalía Especializada de Violencia de Género
	Defensoría del Pueblo	Dirección Nacional del Mecanismo para la Prevención de la Violencia contra la Mujer
Transparencia y Control Social	Defensoría Pública del Ecuador	Unidad de Atención de Grupos Prioritarios

Fuente: Organigramas institucionales, entrevistas. Elaboración: Marcelo Paredes Molina.

ii) En el caso de los CNI, las estructuras institucionales y unidades técnicas de las entidades que responden al enfoque de igualdad, las/los Secretarios Técnicos son contrapartes naturales para la transversalización de los enfoques.



iii) En el caso de las asociaciones de Gobiernos Autónomos Descentralizados es difícil ubicar la contraparte institucional para la coordinación con sus representados en la implementación de la LOIPEVCM, lo que representa un reto para el modelo de gestión al momento de coordinar en el territorio la implementación de medidas integrales contra esta problemática. No obstante, el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE) cuenta con una unidad de gestión social, interculturalidad y género.

4.3 Análisis de atribuciones de las entidades que forman parte del SNIPEVCM

Las 22 instituciones que forman parte del SNIPEVCM tienen competencias y atribuciones asociadas a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en el marco de los sistemas y política pública sectorial del cual son rectores; esto principalmente para el caso de las entidades y cuerpos colegiados que forman parte de las funciones ejecutiva y judicial.

En el caso de los Consejos Nacionales para la Igualdad; estos tienen como atribuciones el seguimiento, observancia, asesoría y asistencia de las políticas públicas de igualdad; así como promover la participación y colaboración de organizaciones de la sociedad civil en la promoción de derechos para los grupos de atención prioritaria que les corresponden por sus competencias asignadas constitucional y legalmente (CRE, LOCNI, LOIPEVCM).

Los gobiernos autónomos descentralizados cuya participación en el sistema se realiza a través de sus órganos asociativos tiene entre sus principales atribuciones diseñar, formular y ejecutar política pública local para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres¹⁴.

No obstante, las atribuciones específicas en el marco de la LOIPEVCM asignadas a las entidades rectoras sectoriales, existen un conjunto de atribuciones concurrentes entre instituciones, relacionadas con i) coordinación interinstitucional, atención integral y derivación de casos, donde las atribuciones sectoriales están relacionadas principalmente al desarrollo de mecanismos e instrumentos de coordinación tales como rutas de atención, protocolos integrales y mecanismos de derivación de casos interinstitucionales, ii) el seguimiento, vigilancia y evaluación de la política pública y la LOIPEVCM y iii) gestión de información donde el eje de articulador es la alimentación sectorial vía registros administrativos sectoriales del Registro único de víctimas de violencia contra las Mujeres (RUV); sin embargo, no todas las instituciones tienen esta atribución, adicionalmente se encuentran atribuciones sobre la transferencia de datos para la articulación de servicios integrales.

¹⁴ Las atribuciones específicas de cada institución constan en el Capítulo III de la LOIPEVCM, artículos del 23 al 38.



Tabla 3. Análisis de atribuciones concurrentes entre entidades del SNIPEVCM.

ÁMBITOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	ATRIBUCIÓN	INSTITUCIÓN
i) Coordinación interinstitucional, atención Integral y derivación de casos.	Coordinar con las instituciones que forman parte del Sistema, la elaboración de los instrumentos y protocolos para garantizar una ruta de atención y protección integral en los casos de violencia contra las mujeres.	SDH
	Establecer mecanismos de coordinación interinstitucionales, tanto en el ámbito nacional y local para la implementación de las políticas públicas de erradicación de la violencia contra las mujeres	
	Establecer mecanismos para la detección de los casos de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes en los centros educativos, la investigación multidisciplinaria y su derivación a las instituciones que conforman el Sistema	MINEDUC
	Establecer mecanismos para la detección y derivación a las instituciones que conforman el Sistema, de los casos de violencia contra las mujeres, en el ámbito de sus competencias.	SENECYT
	Coordinar con la Fiscalía general del Estado el fortalecimiento de los procesos periciales en los distintos tipos de violencia y delitos sexuales.	MSP
	Coordinar con la Fiscalía General del Estado la ejecución de capacitación sobre procesos periciales en distintos tipos de violencia y delitos sexuales.	
	Generar enlaces permanentes con las distintas formas de organización social y comunitaria, para coordinar actividades conjuntas en la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores.	MDG
	Sensibilizar, prevenir y controlar el trabajo infantil en las actividades que desarrolle el sector público, privado y comunitario y a quienes brindan asistencia técnica, a fin de que incorporen en sus actividades y normativas institucionales disposiciones relacionadas con la prevención y erradicación del trabajo infantil.	MDT
	Implementar protocolos de detección, valoración de riesgo, información y referencia de mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, potenciales víctimas de violencia, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Registro Único de Violencia contra las Mujeres.	MIES
	Asesorar técnicamente a las diferentes entidades públicas en la transversalización del enfoque de género en el desarrollo de normativa secundaria y políticas para prevenir y erradicar la violencia de	CNIG



	género contra las mujeres, conforme con sus competencias y funciones.	
	Coordinar con los otros Consejos de Igualdad, en especial con el Consejo de Igualdad Intergeneracional.	
	Promover la participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos para la igualdad y no discriminación; como un mecanismo de transparencia, participación ciudadana y control social.	
ii) Seguimiento y evaluación de la política pública	Hacer seguimiento y promover la implementación de las recomendaciones de los Comités Especializados de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano en materia de esta Ley.	SDH
	Realizar el seguimiento y la observancia de la ejecución de las políticas públicas para la implementación de esta Ley.	CNIG
	Vigilar la correcta aplicación de la presente Ley y de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos de las mujeres, realizando recomendaciones y apoyo técnico a las funciones del Estado y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.	
iii) Gestión de la información	Administrar el Registro Único de Violencia contra las Mujeres en coordinación con el Ministerio de Gobierno y el Consejo de la Judicatura.	SDH
	Diseñar el proceso de homologación de instrumentos para el Registro Único de Violencia contra las mujeres, en coordinación con las instituciones que forman parte del Sistema.	MDG
	Levantar y proveer de información estadística al registro Único de Violencia contra las Mujeres de acuerdo a los lineamientos y normativa emitidos por el ente rector del Sistema.	INEC
	Realizar encuestas especializadas en violencia a nivel nacional que aporten al Registro Único de Violencia contra las Mujeres, de conformidad con el Plan Nacional de Estadística.	
	Requerir a la Fiscalía, Defensoría Pública y Policía Nacional información estadística sobre todos los casos de violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, ejecutados por el presunto agresor.	CJ
	Remitir la información necesaria para la construcción de estadísticas referentes al tipo de infracción, sin perjudicar la confidencialidad que tienen las causas de esta naturaleza.	FGE
	Informar de manera obligatoria a la Función Judicial sobre las denuncias de violencia contra las mujeres niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores que reciban en su dependencia.	DPE

Fuente: LOIPEVCM, Cap.III. Elaborado por: Marcelo Paredes Molina



Por su parte, como ente rector del SNIPEVCM la SDH tiene las siguientes atribuciones específicas:

1. Coordinar la implementación del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, con las entidades que lo conforman;
2. Elaborar un informe anual sobre los avances en la ejecución de la política pública en materia de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, el mismo que servirá para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los resultados alcanzados para garantizar a las mujeres, una vida libre de violencia;
3. Formular y emitir política pública en temas de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
4. Coordinar con las entidades rectoras de las finanzas públicas y planificación nacional, el seguimiento y monitoreo de la programación y presupuesto de cada una de las instituciones con competencias en este Sistema, en relación con la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
5. Monitorear y vigilar la articulación interinstitucional a través de los mecanismos planteados en la presente Ley;
6. Formular el Plan Nacional para la prevención y erradicación de la violencia de contra las mujeres, en coordinación con los miembros del Sistema;
7. Diseñar e implementar campañas de sensibilización y concienciación dirigidas a la ciudadanía para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
8. Promover la participación activa del sector público y privado, cooperación internacional y sociedad civil organizada en programas de prevención, atención, protección y reparación de la violencia contra las mujeres;
9. Promover y coordinar con las instancias de cooperación interinstitucional de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, la definición y aplicación de la política pública local;
10. Impulsar la creación de comités ciudadanos de vigilancia del cumplimiento de esta Ley como mecanismo de transparencia, participación ciudadana y control social, que permitan además diagnosticar necesidades de reformas de las leyes, planes, programas o proyectos que se ejecuten en favor de las víctimas de violencia;
11. Monitorear la aplicación de las medidas administrativas de protección establecidas en la Ley;
12. Coordinar la ejecución de políticas de protección de las mujeres: niñas, adolescentes, adultas y adultas mayores para prevenir y erradicar la violencia y promover la igualdad y no discriminación;
13. Integrar los sistemas de prevención y erradicación de violencia contra las mujeres, con el Sistema de Promoción y Protección de Derechos;
14. Diseñar en coordinación con las respectivas entidades del Sistema, programas especializados de formación, orientación, educación, atención integral de carácter gratuito, dirigidos a personas agresoras y potenciales



- agresores, a través de estrategias que transformen los estereotipos, patrones y conductas machistas que generan la violencia contra las mujeres;
15. Solicitar a las instituciones integrantes del Sistema, el diseño y aplicación de mecanismos de acción positiva en los servicios, para garantizar la efectividad de la implementación de las medidas administrativas de protección otorgadas; y,
 16. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucionales, tanto en el ámbito nacional y local para la implementación de las políticas públicas de erradicación de la violencia hacia las mujeres (LOIPEVCM, Art. 21).

Las atribuciones de la SDH denotan la operación del SNIPEVCM en torno a la planificación, gestión, seguimiento y evaluación como parte del ciclo de la política pública y las facultades de rectoría, regulación, planificación, coordinación y evaluación definidas en el ERJAFE, para las entidades de la administración central y de la función ejecutiva.

4.4 Análisis de presencia y organización territorial de las entidades que forman parte del SNIPEVCM

Cada una de las instituciones que forman parte del SNIPEVCM tiene por lo general presencia territorial a través de unidades administrativas y prestadoras de servicios, las que como se había visto anteriormente en el caso de la función ejecutiva se dividen por niveles de planificación zonal, distrital o circunscripta y en algunos casos por provincias o cantones como en el caso del Ministerio de Trabajo.

En el caso de cuerpos colegiados como el CORDICOM y específicamente de los Consejos Nacionales para la Igualdad, estos solamente tienen presencia a nivel nacional; mientras que en el caso de la función judicial estas entidades funcionan territorialmente a través de unidades prestadoras de servicios judiciales a nivel provincial o cantonal.

En este sentido, el análisis de presencia institucional en el territorio no constituye un análisis de coberturas o el desarrollo de un portafolio de servicios el mismo que sería imprescindible para generar espacios territoriales específicos de coordinación y jurisdicción de servicios, sin embargo, el presente análisis corresponde a un mapeo territorial de presencia institucional para configurar un espacio de coordinación del nivel territorial, en el que confluyan varios actores institucionales, para la implementación de acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, de manera integral y articulada interinstitucionalmente en el territorio. A respecto, es importante mencionar que los CNI no tienen presencia territorial.



Tabla 4. Análisis de presencia institucional en el territorio de entidades del SNIPEVCM.

Instituciones	Nivel Desconcentrado			Nivel descentralizado			Unidades prestadoras de servicios nivel local
	Zona	Distrito	Circuito	Provincia	Cantón	Parroquia	
Secretaría de Derechos Humanos (SDH)	x						x
Ministerio de Educación (MINEDUC)	x	x	x				x
Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT)	x						
Ministerio de Salud Pública (MSP)	x	x					x
Ministerio de Gobierno (MINGOB)	x	x		x	x	x	
Ministerio de Trabajo (MDT)	x			x			
Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	x	x					x
Instituto Nacional de Censos y Estadísticas (INEC)	x						
Servicio Integrado de Seguridad ECU911	x			x			
Consejo de la Judicatura (CJ)				x			x
Fiscalía General del Estado (FGE)				x	x		x
Defensoría Pública del Ecuador							x
Defensoría del Pueblo (DPE)				x	x		
Consortios de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador							



(CONGOPE)							
Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)	x				x		
Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE)				x			

Fuente: Organigramas institucionales, entrevistas, CNII 2019

4.4.1 Presencia institucional en el nivel zonal o regional

Del análisis se desprende que todas las instituciones que forman parte de la función ejecutiva tienen presencia a nivel zonal o regional a través de Coordinaciones zonales y Oficinas Técnicas, además de la AME que tiene comités regionales y dentro de estas unidades técnicas regionales, se contabilizan un total de 10 de 22 instituciones que tienen unidades desconcentradas a este nivel.

Se entiende al nivel zonal o regional según la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y la normativa específica del Ejecutivo a la suma de provincias por lo que este nivel territorial puede ser un espacio de confluencia; sin embargo, la coordinación de acciones específicas y sobre todo la derivación, referencia y contra referencia de casos de Violencia contra las Mujeres puede entorpecerse en este nivel territorial.

4.4.2 Presencia institucional del nivel distrital y circuital

A nivel distrital se encuentran apenas 4 de las 22 instituciones gestionadas a través de Direcciones Distritales; el nivel de convergencia territorial es con el nivel cantonal, ya que los distritos de la función ejecutiva equivalen a un cantón o conjunto de cantones, siendo estos un total de 140 direcciones distritales a nivel nacional; excepto por el MIES, que tiene 40 Direcciones Distritales a nivel nacional.

Los Ministerios que cuentan con este nivel de gestión son MINEDUC, MSP, MINGOB y MIES; estos niveles de gestión del ejecutivo representan la posibilidad de coordinar territorialmente con el nivel cantonal y con las unidades prestadoras de servicios en estas jurisdicciones territoriales, ya que cuentan con dichas atribuciones.

Solamente el MINEDUC tiene dentro de su organigrama la presencia de circuitos educativos; sin embargo, no cuentan con una unidad específica para la administración de esa jurisdicción territorial.

4.4.3 Presencia institucional a nivel provincial



7 entidades de las 22 cuentan con unidades a nivel provincial; tanto de aquellas que pertenecen a la función ejecutiva como a la función judicial, además de los Concejos Provinciales.

Las Prefecturas son los niveles de gobierno del ámbito provincial que guardan correspondencia con el sistema.

4.4.4 Presencia institucional a nivel cantonal

A nivel cantonal 4 de las 22 entidades del SNIPEVCM tienen unidades en este nivel, 3 corresponden a la función judicial y una al ejecutivo, que corresponde al MINGOB a través de las jefaturas políticas.

El nivel de correspondencia en este nivel de gobierno son los municipios; al respecto, los municipios tienen conforme varios cuerpos normativos, entre ellos la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia (CONA) y la LOIPEVCM atribuciones relacionadas con la conformación y financiamiento de las Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD) y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD) (Asamblea Nacional, 19 de octubre de 2010, COOTAD, Art.598).

Al respecto, es importante mencionar que estas 2 instancias cantonales desde su creación respondían exclusivamente a la atención de niños, niñas y adolescentes (NNA); no obstante, el COOTAD en su artículo 598 les asignó atribuciones para la atención a todos grupos de atención prioritaria definidos en la Constitución (Asamblea Nacional, 2014, LOCNI, Disposición Transitoria 10ma.), (Congreso Nacional, 2003, CONA, Arts. 201-204), permitiendo un enfoque intersecciones en la implementación de políticas públicas a nivel territorial.

En este sentido, los CCPD se configuran como espacios de coordinación interinstitucional y la segunda, las JCPD como instancias de otorgamiento de medidas administrativas para la protección de víctimas de violencia contra las mujeres, dicha atribución asignada por la LOIPEVCM en su artículo 50 y disposición general octava.

Ante la relevancia de estas unidades técnicas y espacios de coordinación, a continuación, se describe con especificidad cada uno de ellos.

4.4.4.1 Consejos Cantonales de Protección de Derechos – CCPD

Los CCPD son cuerpos colegiados del nivel cantonal que tienen como atribuciones asignadas por el COOTAD en su artículo 598 “la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los consejos nacionales para la igualdad y (...) coordinará con las entidades y redes interinstitucionales especializadas en protección de derechos”.



Los CCPD están constituidos paritariamente por representantes de la i) sociedad civil, ii) organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, iii) delegados de los GAD municipales y iv) delegados de los gobiernos parroquiales rurales; mismo que está presidido por la máxima autoridad de la función ejecutiva del GAD municipal, ejerciendo la vicepresidencia quien sea electo entre los/las delegados/as de la sociedad civil.

4.4.4.2 Juntas Cantonales de Protección de Derechos

Las JCPD son órganos del nivel operativo, con autonomía administrativa y funcional, que tienen como función pública, la protección de los derechos individuales y colectivos de NNA en el nivel cantonal (Congreso Nacional, 2003, CONA, Art. 205); no obstante, la LOIPEVCM en su disposición general octava le da la atribución de otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata.

Las JCPD están integradas por tres miembros principales que acrediten formación necesaria para cumplir las responsabilidades requeridas en esta instancia y deben hacer seguimiento de las medidas de protección (Congreso Nacional, 2003, CONA, Art. 205).

4.4.5 Presencia institucional a nivel parroquial

A nivel parroquial la presencia institucional es reducida, la única instancia ubicada es la tenencia política, unidad desconcentrada del MINGOB; además de las Juntas Parroquiales. Al respecto, delegados de las juntas parroquiales forman parte de los CCPD.

4.5 Servicios en el territorio de las entidades del SNIPEVCM

La mayoría de servicios que prestan las unidades operativas de las entidades del SNIPEVCM guardan relación con servicios de atención médica, psicológica, legal y protección a víctimas de violencia contra las mujeres, a través de la disposición y otorgamiento de medidas administrativas de protección; así mismo hay espacios de acogida o casas de acogida. Así como todos los servicios que se desprenden de la denuncia del delito en cuanto a investigación y judicialización por parte de las entidades de la función judicial. A continuación, un listado de los principales servicios en territorio.



Tabla 5. Servicios en territorio

Instituciones	Servicios
1. Secretaría de Derechos Humanos-SDH	<ul style="list-style-type: none"> · Servicios de Protección Integral (SPI) · Casas de Acogida · Centros de Atención Integral
2. Ministerio de Educación-MINEDUC	<ul style="list-style-type: none"> · Departamento de Consejería Estudiantil (DECE)
3. Ministerio de Salud Pública-MSP	<ul style="list-style-type: none"> · Salas de Primera Acogida (atención en salud física, psicológica y peritaje “medicina legal y forense”) 15 salas en 15 cantones en 11 provincias. · Servicios de primera atención
4. Ministerio de Gobierno-MINGOB	<ul style="list-style-type: none"> · Otorgamiento de medidas administrativas inmediatas de protección · Ejecución de acciones urgentes por parte de la Policía Nacional · Sistema de Alertas Tempranas · Investigación de casos · Recepción de denuncias
5. Ministerio de Trabajo-MDT	<ul style="list-style-type: none"> · Atención a usuarios/as (recepción de quejas y denuncias) · Asesorías sobre el cumplimiento de deberes y derechos a mujeres en el ámbito laboral · Control técnico de inspecciones
6. Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIES	<ul style="list-style-type: none"> · Transferencias no monetarias contributivas · Acogimiento institucional a NNA en condiciones de vulneración de derechos
7. Consejo Nacional para la Igualdad-CNI	<ul style="list-style-type: none"> · Observancia a casos de amenaza o vulneración de derechos
8. Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación-CORDICOM	<ul style="list-style-type: none"> · Informes técnicos sobre contenidos sexistas · Investigaciones
9. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC	<ul style="list-style-type: none"> · Elaboración de Censos
10. Servicio Integrado de Seguridad ECU911	<ul style="list-style-type: none"> · Atención de llamadas y video vigilancia · Procedimiento de recepción, evaluación y direccionamiento de alertas
11. Consejo de la Judicatura-CJ	<ul style="list-style-type: none"> · Otorgamiento de Medidas de Protección · Servicio de primera acogida para la atención a mujeres o miembros del núcleo familiar que han sido víctimas de violencia · Seguimiento de casos posterior a la sentencia
12. Fiscalía General del Estado	<ul style="list-style-type: none"> · Investigación procesa y pre-procesal a petición de parte u oficio · Sistema especializado integral de investigación · Sistema nacional de protección y asistencia a víctimas testigos y otros participantes en el proceso penal · Medicina legal · Atención psicológica · Cámara de Gesell · Trabajo Social
13. Defensoría Pública del Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> · Patrocinio Legal
14. Defensoría del Pueblo-DPE	<ul style="list-style-type: none"> · Seguimiento a casos en torno a la vulneración de derechos
15. Consejos Provinciales	<ul style="list-style-type: none"> · N/A



16. Municipios	<ul style="list-style-type: none"> · CCPD · JCPD (Disposición de Medidas Administrativas) · Casas de Acogida
17. Juntas Parroquiales	<ul style="list-style-type: none"> · N/A

Fuente: Entrevistas, CNII 2019

4.6 Análisis de convergencia institucional a nivel desconcentrado, descentralizado y de servicios en el territorio

En general la presencia territorial de las entidades que forman parte del SNIPEVCM, presentan un alto nivel de heterogeneidad en el territorio en cuanto a los niveles jerárquicos, el nivel de desconcentración y descentralización y niveles de cobertura y servicios; en este sentido, resulta complejo ubicar un nivel territorial en el que converjan unidades desconcentradas y descentralizadas.

En primer lugar, se ubica convergencia del ejecutivo a nivel zonal para todas las carteras de Estado.

En segundo lugar, no todas las carteras de Estado tienen niveles desconcentrados distritales, salvo MINEDUC, MSP, MINGOB y MIES, este nivel tiene atribuciones por lo general asignadas para la planificación y coordinación de servicios sectoriales en sus jurisdicciones territoriales; así como la delegación de coordinación de acciones con los niveles de gobierno locales como municipios. Adicionalmente, el MDT tiene nivel desconcentrado provincial.

En tercer lugar, todas las carteras de Estado salvo INEC y SDH tienen niveles inferiores de desconcentración después del nivel zonal, lo que pone una restricción al ente rector del SNIPEVCM para coordinar acciones a nivel territorial.

El MINGOB presenta una alta presencia territorial ya que además de llegar a nivel distrital, cuenta con representaciones a nivel provincial con las gobernaciones, a nivel cantonal con las Jefaturas Políticas y a Nivel parroquial con las tenencias políticas.

Por su parte, la función judicial también tiene presencia institucional y de servicios desconcentrados a nivel provincial y cantonal. Mientras que las asociaciones de GAD no en todos los casos tienen presencia; sin embargo, sí cuentan con nexos de articulación con sus representados.

Los cuerpos colegiados del SNIPEVCM no tienen presencia territorial; no obstante, legalmente los CNI tienen niveles de correspondencia con los CCPD, así como las mismas atribuciones.

Los niveles de convergencia territorial que se ubican son entre los niveles distritales del ejecutivo y desconcentrado cantonal de la función judicial con el nivel cantonal



descentralizado; lo propio ocurre con el nivel zonal del ejecutivo y desconcentrado provincial de la función judicial con el nivel provincial descentralizado.

En este sentido, en función de las atribuciones, la presencia de actores y el nivel territorial en el que se desarrollan se identifican a los CCPD y las JCPD como los espacios e instancias territoriales más pertinentes para realizar la coordinación interinstitucional local para la prestación de servicios de atención, protección y reparación de derechos, evaluar el cumplimiento de las políticas en ese nivel y disponer las distintas medidas administrativas dirigidas a la protección de víctimas y potencias víctimas de violencia contra las mujeres.

Finalmente, los CCPD están compuestos también por representantes de las Juntas Parroquiales Rurales por lo que el alcance que puede tener a una escala territorial menor es conducente hacia la organización de acciones integrales en el territorio.

4.7 Mecanismos de coordinación existentes vinculados al SNIPEVCM

Si la mayoría de mecanismos de coordinación existentes consisten en la generación de protocolos de actuación interinstitucional, convenios y acuerdos interinstitucionales sobre género y violencia basada en género contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes. Se ubica aún dispersión en cuanto a los esfuerzos interinstitucionales para el diseño de mecanismos conjuntos de coordinación interinstitucional.

A continuación, algunos de los mecanismos recabados durante el proceso de levantamiento de información.

Tabla 6. Mecanismos de Coordinación creados por las entidades del sistema relacionadas con la implementación de la LOIPVCM.

MECANISMOS DE COORDINACIÓN
Protocolo de Actuación Interinstitucional para violencia de género, elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos, que ha sido validado por las entidades del ejecutivo, pero requiere la validación de las instituciones del Sector Judicial y deberá ser actualizado a la normativa vigente. Este protocolo también contempla el acompañamiento y protección para la denuncia.
Convenio Cuatripartito entre la Fiscalía general del Estado, el Ministerio de Educación, el Consejo de la Judicatura y la Secretaría de Derechos Humanos, para promover líneas interinstitucionales para la efectiva denuncia, investigación y sanción de los delitos sexuales contra la niñez y adolescencia en el ámbito educativo, garantizando su no revictimización.
Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y el Ministerio de Educación, para desarrollar acciones conjuntas que permitan al Servicio Especializado de Protección Especial del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, brindar atención oportuna y especializada a las víctimas de violencia sexual en el ámbito educativo.
Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional No. 0017, entre el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación.
Manual de Atención Integral en Salud en Contextos Educativos (MAIS-CE): Ministerio de Salud Pública y Ministerio de Educación; Acuerdo Ministerial 0226-2018.
Convenio relativo al Formulario Obligatorio de Notificación de presuntos casos de violencia y graves



violaciones a los Derechos Humanos, entre el MSP y FGE.
Modelo de Gestión de la Información del Formulario de Notificación de presuntos casos de violencia y graves violaciones a los Derechos Humanos: MSP y Fiscalía general del Estado.
Misión Mujer. Instituciones parte del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género y de la LOIPEVM.
Pacto contra la Violencia a Niños, Niñas y Adolescentes.
Convenio 85 para la erradicación de la violencia de género: Objeto: Establecer los términos de coordinación, cooperación y los compromisos recíprocos del MJDGC y la Defensoría Pública dentro del Plan de Erradicación de la Violencia de Género, en particular: a) la prestación gratuita y oportuna de servicios de orientación, asistencia, asesoría y representación judicial en favor de las víctimas de violencia basada en género, que no puedan contar con ellos en razón de su situación económica, social o cultural; y, b) la protección y atención a las víctimas de violencia de género.
Convenio específico de cooperación interinstitucional 0027 entre la Defensoría Pública y el Ministerio de Educación para garantizar la asesoría y representación legal eficaz y oportuna a los NNA que ha sido víctimas de algún tipo de abuso o violencia cometidas o detectadas en las unidades del sistema educativo nacional, a sus padres y/o representantes legales.
Protocolo para la gestión judicial y actuación pericial en casos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar. Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado y Defensoría Pública.

Fuente: Entrevistas, CNNI 2019

4.8 Espacios de coordinación existentes vinculados al SNIPEVCM¹⁵

En cuanto a la existencia de espacios de coordinación para la implementación de la LOIPEVCM y su sistema, la SDH desde que asumió la competencia como rector del sistema ha realizado varios esfuerzos por generar espacios que permitan la coordinación de acciones interinstitucionales en respuesta determinadas problemáticas o temas requeridos por la misma LOIPEVCM.

A continuación, se describen los espacios que, en torno a la temática de violencia de género contra la mujer, se han conformado por parte de la SDH.

- i) Cruzada Nacional para la Erradicación de la Violencia, responde a disposición presidencial; este espacio no es encuentra regulado.
- ii) Mesa Técnica del Registro Único de Violencia (RUV), esta mesa responde al Artículo 15 del Reglamento a la LOIPEVCM denominada Mesa Técnica para la construcción y seguimiento del Registro único de Violencia contra las Mujeres y está conformada por SDH, CJ, MINGOB, Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, INEC, FGE, DPE, CNIG.
- iii) Mesa Técnica de Prevención la misma que responde al primero de los ejes definidos en la LOIPEVCM para la implementación de una política pública integral; no obstante, queda un vacío de coordinación técnica con relación a los ejes de Atención, Protección y Reparación de Derechos a las Víctimas de Violencia contra las Mujeres.
- iv) Mesa Técnica de Territorialización misma que se encuentra en proceso de regularización y que tiene por objeto desarrollar los lineamientos, criterios

¹⁵ Las principales fuentes para este análisis fueron instructivas y acuerdos ministeriales facilitados por la SDH, entrevistas y el diagnóstico realizado por el CNII 2019.



técnicos y esquemas metodológicos y demás documentos, instrumentos y procesos que fueran necesarios para territorializar la LOIPEVCM y estaría constituida por todos los actores del SNIPEVCM.

v) Comisión Mixta Nacional de Acceso a la Justicia del Ecuador, en proceso de regularización y responde al “Acuerdo 2030” y persigue corregir las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia de las víctimas de violencia y su reparación integral. Participan CJ, FGE, DP, MIES, SDH.

vi) Conformada con anterioridad está la Comisión Interinstitucional de seguridad y justicia para estandarizar la metodología de estadísticas de femicidio con la participación de MINGOB, ECU911, CJ, Planifica Ecuador, DP, CNIG, INEC.

Por otro lado, antes de la promulgación de la LOIPEVCM se ubican espacios adicionales de coordinación; que se mencionan a continuación:

- Mesas provinciales de implementación del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género (PNEVG): representadas por las entidades que forman parte de la Secretaría del PNEVG. Al 2017 se conformaron 12 mesas: Loja, Guayas, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Manabí, Azuay, El Oro, Santa Elena, Imbabura, Chimborazo, Los Ríos, Carchi.
- Mesas de coordinación interinstitucional denominadas “Espacios libres de violencia”: MDI, MJDHC, SENESCYT, MEF, Secretaría Nacional de Gestión de la Política, Secretaría Nacional de Comunicación, Presidencia de la República, FGE, CJ, Defensoría del Pueblo, Asamblea Nacional del Ecuador, MSP, DP, CNII. Con el objetivo de prevenir, manejar información, fortalecer las medidas de sanción y de restitución de derechos de NNA víctimas de violencia sexual detectada o generada en el contexto educativo nacional.
- Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección a sus Víctimas. Liderada por el Ministerio del Interior. El MIES, a través de su delegada, coordina la Mesa de Prevención y Promoción de Derechos e integra, además, la Mesa de Protección.
- Mesa Representativa LGBTI. Liderada por el MJDHC.
- Mesa Temática de Género y grupos prioritarios de la población. Convocada por INEC en agosto de 2017. Existió el compromiso de elaborar una hoja de ruta encaminada a la construcción metodológica para la medición de indicadores y para identificar fuentes de información asociadas a la meta de erradicar la discriminación por género, entre otras, a cargo del Consejo Nacional para la Igualdad de Género.
- Mesa de Justicia para víctimas de violencia basada en género. Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador. Está aún en construcción y fortalecimiento para activar y fortalecer los acuerdos y



compromisos por parte de las instituciones intervinientes a fin de cumplir el mandato de la Ley. Consejo de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, delegada de la Corte Nacional y otros. Trabaja en el fortalecimiento de seguimiento y vigilancia de casos.

- Mesa de acceso a la justicia para víctimas de violencia en ámbitos educativos. Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador. Esta recién iniciada y se debe fortalecer para el seguimiento y vigilancia de casos: Ministerio de Educación, Fiscalía General del Estado, Consejo de la Judicatura. Se cuenta con el Sistema SATJE el cual alerta para que la gestión procesal siga su correcta aplicación y curso.

En términos generales, durante las entrevistas la percepción sobre los espacios de coordinación creados hasta la fecha, refleja que están dispersos y que no tienen procesos sistemáticos de seguimiento a acuerdos y ejecución de los mismos; por lo que demandan en la mayoría de casos de regularización y complementariedad de esos espacios, con una lógica que permita realizar una planificación de mediano y largo plazo y una de corto plazo (anual) para seguimiento de los compromisos y acciones que permitan implementar la LOIPEVCM.

4.9 Perspectiva del nivel local para la construcción de un modelo de gestión del SNIPEVCM16

Si bien es cierto, es imprescindible la definición de un modelo de articulación y coordinación interinstitucional de los actores a nivel central, el diseño del modelo de gestión debe considerar las particularidades de los actores locales institucionales, así como de la sociedad civil; en este sentido, se ubica que la legislación vigente ubica a las JCPD y CCPD como instancias y espacios centrales en la implementación de la política pública nacional a nivel local.

Por ello, se debe tomar en cuenta que la transición de las JCPD y CCPD como instancias especializadas para la niñez y adolescencia hacia instancias intersecciones o de atención a todos los grupos de atención prioritaria, además del énfasis dado por la LOIPEVCM para la atención a mujeres víctimas de VCM genera la necesidad de mejorar progresivamente la capacidad de estas instancias, que legalmente tienen atribuciones de coordinación interinstitucional y multinivel. En este sentido, las coordinaciones zonales de la SDH pueden ser las unidades territoriales que operen como puntos focales y dinamizadores de la política pública en el territorio.

16 Este acápite se realizó a partir de la visita de campo a las Provincias de i) Tungurahua, cantón Ambato y los GAD y Tenencias Políticas de las parroquias de Santa Rosa y Huachi Grande y ii) Azuay al GAD provincial y la Comisión para la Mesa Cantonal de Prevención y Erradicación de la Violencia de género del Cantón Cuenca.



Por otro lado, la principal propuesta recogida para la generación de un modelo de gestión del sistema a nivel local se basa en:

- La socialización y capacitación sobre competencias asignadas a cada instancia local por la LOIPEVCM.
- Guardan relación con el SNIPEVCM; tales como la Ley de Comunas que ampara la justicia indígena, que parece entrar en contradicción con el COIP y la LOIPEVCM durante los procesos de investigación, judicialización y sanción de delitos asociados a la VCM.
- Regular desde el nivel nacional protocolos y rutas de atención para su adaptación en los niveles locales, los mismos que servirán para mejorar procesos de articulación entre los actores locales.
- Evitar la duplicidad de espacios de coordinación local que desgastan la gestión de autoridades y funcionarios locales.
- Considerar la realidad y especificidad de cada localidad para la implementación de modelos específicos, donde la SDH a nivel zonal puede asumir un rol de facilitación y asesoría para la implementación de la política pública a nivel local.
- Considerar a la sociedad civil y la academia en el diseño, implementación y evaluación de la política pública a nivel nacional y local.

4.10 Conclusiones preliminares sobre la situación actual del SNIPEVCM y las entidades que la componen

En términos generales se puede afirmar que las entidades del Sistema en su mayoría; salvo los gremios de GAD tienen unidades del nivel central que abordan la problemática de violencia de género contra las mujeres; situación que en la mayoría de los casos se traduce en una elevada presencia institucional y de servicios a nivel territorial; sin embargo, el problema radica en la heterogeneidad de la presencia institucional en el territorio tanto en cuanto a niveles gestión zonal, distrital o circuital como en cuanto a prestaciones de servicios.

Por lo que resulta difícil ubicar puntos focales del nivel desconcentrado para la coordinación de la implementación de la LOIPEVCM y su Plan; sin embargo, se ubica a los CCPD y las JCPD como espacio de coordinación e instancias locales que tienen entre sus atribuciones la coordinación interinstitucional y la emisión de medidas administrativas de protección. En este caso el problema radica también en la heterogeneidad de los CCPD y las JCPD, mismas que según el Diagnóstico de los organismos del Sistema de Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia no están constituidos en todos los cantones y en los casos en los que están no tienen todas las capacidades para asumir dicha atribución (CNII, 2019).



En cuanto a atribuciones de las entidades, se ubica concurrencia en cuanto a coordinación interinstitucional, seguimiento y evaluación de políticas públicas y gestión de la información; no obstante, no son concurrentes en todos los casos.

Por último, se ubica gran cantidad de espacios de coordinación y mecanismos de coordinación que se encuentran dispersos y que según el criterio de algunas personas entrevistadas resulta difícil de dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos y compromisos a los que se llegan. Por ende, cobra total sentido el diseño de un modelo de gestión que organice cada uno de los componentes que forman parte del SNIPEVCM.

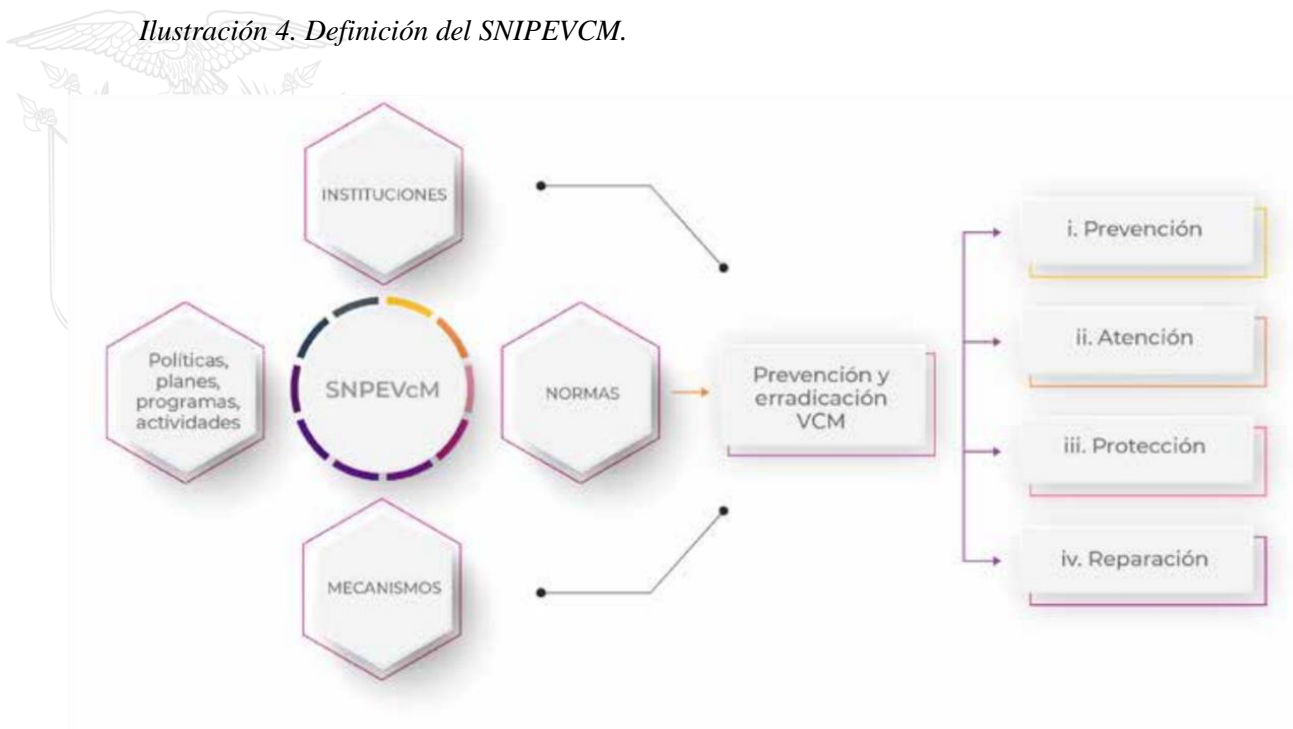


5. Modelo de gestión del Sistema Nacional Integral de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

5.1 Definición, objeto y justificación metodológica del Modelo de gestión del Sistema Nacional Integral de Prevención y Erradicación de Violencia contra las Mujeres en torno al ciclo de las políticas públicas

De acuerdo con el artículo 13 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres, se conforma el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres –SNIPEVCM- que es “el conjunto organizado y articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientados a prevenir y a erradicar la violencia contra las mujeres, a través de la prevención, atención, protección y reparación integral de los derechos de las víctimas”. (Asamblea Nacional, 2018, LOIPEVCM, Art. 13).

Ilustración 4. Definición del SNIPEVCM.



Fuente Art.13 LOIPEVCM.

El objeto del Sistema es “Prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres mediante el diseño, formulación, ejecución, supervisión, monitoreo y evaluación de normas, políticas, programas, mecanismos y acciones, en todas las instancias y en todos los niveles de gobierno, de forma articulada y coordinada” (LOIPEVCM, Art.14).

El objeto del sistema ubica al mismo en el ciclo de la política pública, que comprende las fases de diseño, gestión, monitoreo y evaluación de la política pública; por lo que el modelo de gestión deberá considerar este ciclo para la organización de sus actores y distribución de funciones.

Ilustración 5. Ciclo de la política pública contra la VCM como objeto del SNIPEVCM.



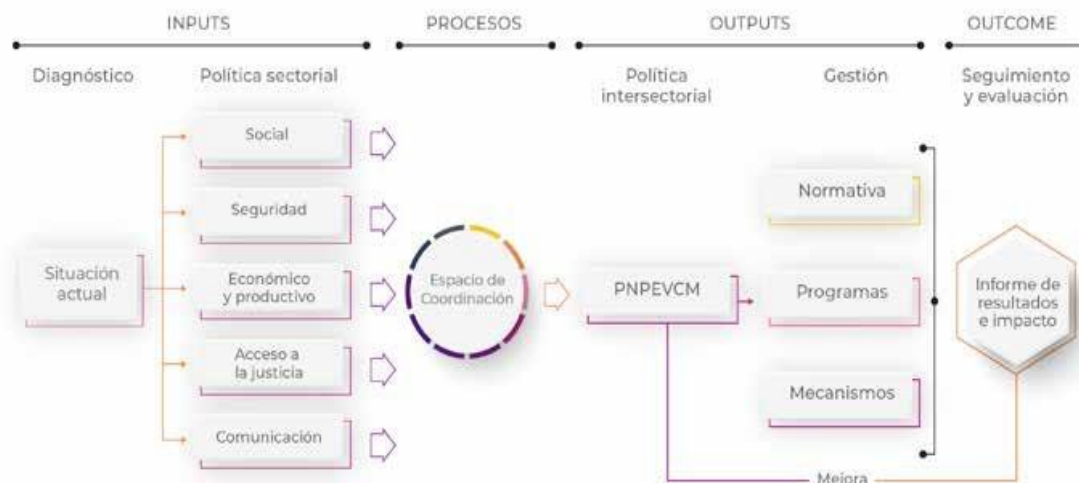
Fuente: Planifica Ecuador. Elaboración: Marcelo Paredes Molina

En este sentido, se entiende por modelo de gestión, al esquema mediante el cual, las instituciones que forman parte del SNIPEVCM se organizan y coordinan para el cumplimiento del ciclo de la política pública de prevención y erradicación de la VCM en el marco de implementación de la Ley 17.

Así, son inputs del Sistema los diagnósticos que se generen con relación a la situación actual de VCM, ante lo cual se generará una política sectorial, que en el seno del espacio de coordinación del SNIPEVCM se procesarán para generar una política pública intersectorial (PNPEVCM) y a partir de ello generar normativa, programas y mecanismos que permitan el cumplimiento de los objetivos planteados por el sistema. En caso de que se haya superado la problemática o modificado la situación inicial se puede hablar de un impacto generado a partir de la gestión del sistema, implementación de la ley y el plan; el análisis de dicho impacto se plasmaría en informes de evaluación de resultados y de impacto del PNPEVCM.

17 Teniendo en consideración el objeto del sistema, su gestión es susceptible de ser evaluada; para ello la generación de resultados de la gestión e impacto de las acciones del sistema, sobre la situación que se quiere modificar, sería una forma de evaluar el funcionamiento del modelo de gestión del sistema (Aguilar & Bustelo, 2010, pp. 40-41).

Ilustración 6. Inputs, outputs y outcomes del SNIPEVCM. Fuente: Art. 13 y 14 LOIPEVCM.



Elaboración: Marcelo Paredes Molina

Dicho esto, queda claro que la función principal del sistema es el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres; ante lo cual se requerirá de un esquema de organización interinstitucional denominado modelo de gestión, el mismo que estará compuesto por los subsistemas de i) coordinación, ii) información, iii) seguimiento y evaluación, y los componentes de i) participación y ii) financiamiento.

5.2 Organización del sistema en función de niveles de gestión territorial y atribuciones

El “Diagnóstico de los organismos del Sistema de protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia” elaborado por Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, plantea que un sistema de protección de derechos tiene por lo “menos tres instancias o niveles con competencias definidas”, i) el primer nivel tiene atribuciones de rectoría de la política pública conformada por cuerpos colegiados a nivel nacional y local tales como el mismo CNIG los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia; el ii) el segundo con atribuciones de protección en el que intervienen las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia, entre otros organismos y iii) el tercero con atribuciones ejecutivas, “es decir los servicios que materializan las políticas, planes o programas”, conformado por las entidades públicas y privadas de atención (CNII, 2019, p. 54).

Por otro lado, los resultados de la consultoría realizada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA denominada “Diagnóstico y Plan de Transición para la Implementación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres” (UNPA, 2018, p. 226) plantea que el mecanismo de coordinación

del Plan de Transición debe considerar por lo menos dos ámbitos, i) el primero institucional, donde los niveles son político, técnico y de apoyo y un segundo ii) donde los niveles son nacional y local.

En este sentido, los niveles propuestos para el funcionamiento del sistema son i) nivel nacional y local (Ver 3.3.2) y ii) nivel directivo, técnico y operativo, los que aplicarán para la organización de las entidades y de los espacios de coordinación. Siendo así, las atribuciones institucionales se diferenciarán en función de los niveles a los que cada entidad o espacio de coordinación pertenezcan (Ver 3.3.1).

Así, corresponden al nivel nacional del SNIPEVCM, la SDH como entidad rectora del SNIPEVCM, las entidades de los sectores de política pública social, seguridad, acceso a la justicia, económico y productivo, comunicación e información.

Las atribuciones de este nivel de gestión del sistema son además de la rectoría sectorial, la regulación y el control del cumplimiento de la política pública, la coordinación, planificación, el seguimiento y la evaluación de la gestión de sus unidades técnicas y operativas tanto del nivel nacional como local.

Por su parte los CNI son entidades del nivel nacional con carácter transversal al resto de entidades del nivel nacional, con atribuciones específicas de asesoría y observancia de las políticas públicas de igualdad.

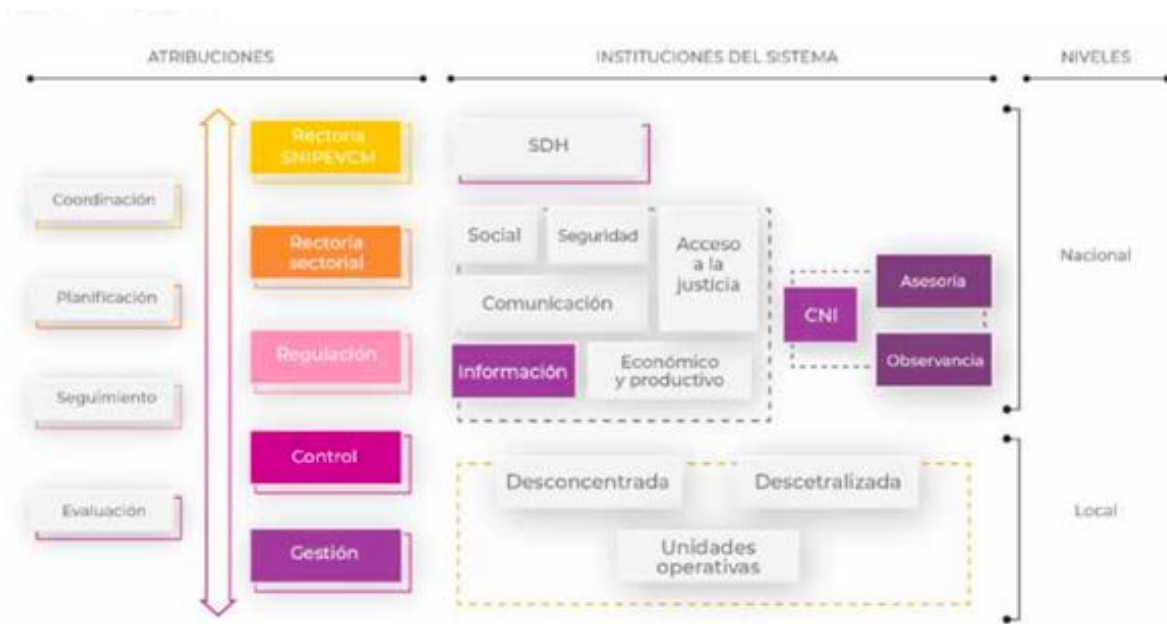
Finalmente, las unidades desconcentradas y operativas de las entidades del Sistema; así como los GAD tendrán como atribuciones el control, gestión y adaptación a nivel local de la política pública nacional, que se traduce en la integración del PNPEVCM a los PDOT¹⁸

Es importante mencionar que pese a que las atribuciones de coordinación, planificación, seguimiento y evaluación son concurrentes en todos los niveles; en el nivel directivo nacional, estas atribuciones tendrán carácter estratégico y político, por lo que a partir de este nivel se darán directrices para la operación del sistema en los niveles subsiguientes, es decir i) local y ii) técnico y operativo.

¹⁸ La Guía para la elaboración de los Planes de ordenamiento territorial puede ser consultada en: <https://www.planificacion.gob.ec/planifica-ecuador-pone-a-disposicion-de-los-gad-las-guias-para-la-formulacion-actualizacion-de-los-pdot/>. Se puede también revisar: la caja de herramientas respectiva, <https://www.planificacion.gob.ec/guias-para-la-formulacion-actualizacion-de-los-pdot/>.



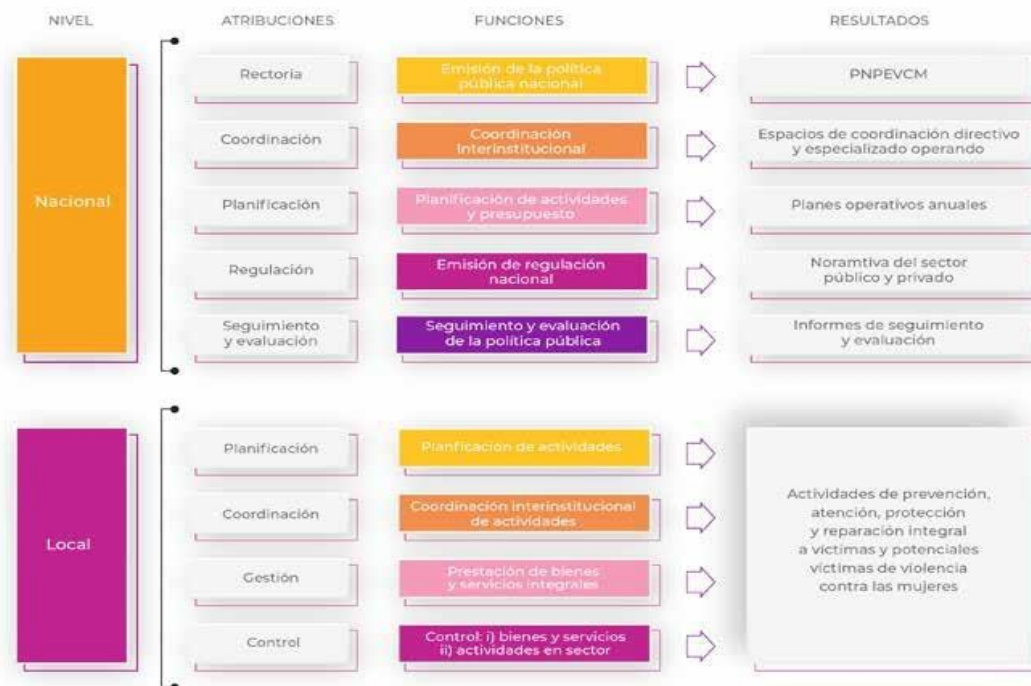
Ilustración 7. Atribuciones por niveles de gestión del SNIPEVCM.



Fuente: Art 13 y LOIPEVCM. Elaboración: Marcelo Paredes Molina



Ilustración 8. Diferencias de atribuciones, funciones y resultados por nivel de gestión nacional y local



Fuente: Art. 13 y 20 LOIPEVCM, ERJAFE, Normativa de Planificación. Planifica Ecuador. Elaboración: Marcelo Paredes Molina.

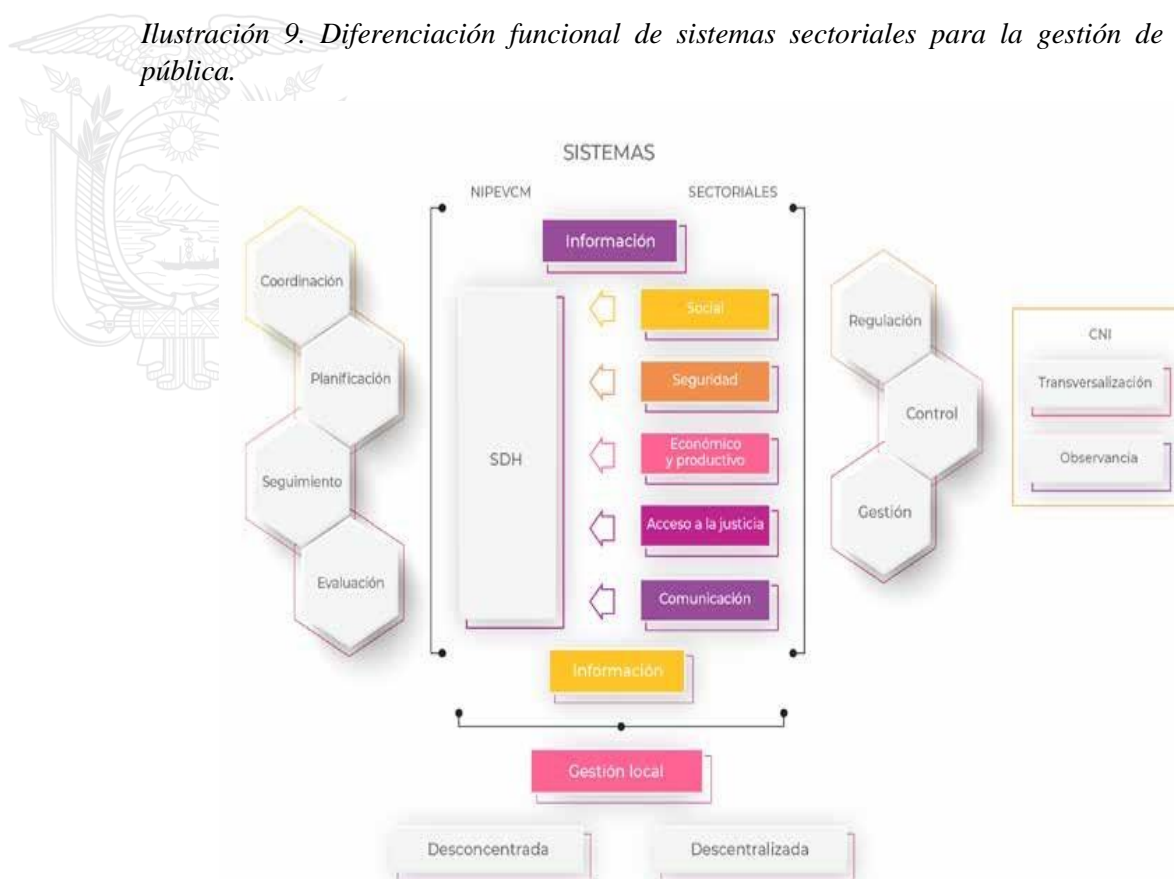


Con este antecedente, es importante tener claridad sobre la diferencia entre rectoría del sistema y rectoría sectorial; la LOIPEVCM asigna a la SDH una doble función como entidad rectora del SNIPEVCM y como entidad rectora de derechos humanos; lo propio ocurre con el resto de entidades rectoras de los sistemas a los que representan; es decir solamente la SDH humanos ejercerá la rectoría del sistema, traducida en la emisión del PNPEVCM; mientras que ministerios como el de Educación y Salud seguirán ejerciendo sus facultades de rectoría sobre los sistema de Educación y Salud respectivamente.

Ahora, el modelo de gestión es un esquema de coordinación y organización en la medida en que la emisión del PNPEVCM requiere de los aportes sectoriales para que se constituya como una política pública integral para abordar la violencia contra las mujeres y que a su vez esta se gestione sectorialmente.

En esta medida la política pública integral se gestiona en el territorio nacional a través de las unidades desconcentradas y operativas de las entidades rectoras y/o a través de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus unidades operativas, cada una en el ámbito de sus competencias.

Ilustración 9. Diferenciación funcional de sistemas sectoriales para la gestión de política pública.



Fuente: CRE 2018, Leyes y Códigos Sectoriales, LOIPEVCM. Elaboración Marcelo Paredes Molina.

5.3. Subsistema de coordinación y articulación interinstitucional

5.3.1 Conformación de espacios de coordinación del SNIPEVCM

La LOIPEVCM define los siguientes espacios de coordinación:

- i) Espacio y mecanismos de coordinación interinstitucional en el ámbito nacional y local para la implementación de políticas públicas (LOIPEVCM, Art. 20, núm. 16; Reglamento LOIPEVCM, Art. 8).
- ii) Comisiones de seguimiento y evaluación (Reglamento LOIPEVCM, Art. 29).
- iii) Mesa técnica para la construcción y seguimiento del Registro Único de Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM, Disposición transitoria 7ma.; Reglamento LOIPEVCM, Art. 15).
- iv) Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVCM, Art. 16, núm.2)
- v) Comités ciudadanos de vigilancia de cumplimiento de la ley (LOIPEVCM, Art. 20, núm. 16)

No obstante, desde la asignación de atribuciones como ente rector del SNIPEVCM al ex Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, actual Secretaría de Derechos Humanos (SDH), esta entidad ha realizado algunos esfuerzos por generar espacios de coordinación que permitan la implementación y cumplimiento de la LOIPEVCM; sin embargo, una de las características identificadas por los actores durante el levantamiento de información, incluyendo a la SDH, es el nivel de dispersión y duplicidad de acciones que se puede generar entre los actores que forman parte de estos espacios de coordinación. Adicionalmente, se ha manifestado la dificultad de hacer de estos, unos espacios ejecutivos que faciliten la efectiva coordinación de acciones y, sobre todo, contar con una agenda que permita el seguimiento de los compromisos generados en estos espacios.

Específicamente, desde el punto de vista técnico se identifica una estructura que no es funcional a los objetivos del SNIPEVCM fijados en la LOIPEVCM y su reglamento basados en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del PNIPEVCM, restándole organicidad y jerarquía al sistema.

En este sentido los espacios de coordinación creados tienen alguna relación, aunque no establecida o formalizada con el máximo espacio de coordinación nacional del SNIPEVCM, la “Cruzada Nacional”, a partir de la cual, de alguna manera se desprenden las mesas técnicas de Territorialización, del RUV y de prevención; creándose por fuera de esta, espacios de coordinación con el mismo nivel estratégico – político que la cruzada, tales como la Comisión Nacional de Acceso a la Justicia y la Subcomisión Técnica para Estadísticas de Femicidio.



Se plantean entonces dos acciones para la estructuración del modelo de gestión con relación a los espacios de coordinación; i) la adaptación institucional de los espacios de coordinación previamente creados en función de la base legal vigente y ii) la generación de una estructura funcional y flujos de relacionamiento entre espacios de coordinación para la implementación del ciclo de la política pública.

Para el proceso de adaptación institucional de los espacios existentes se propone la adaptación del espacio de coordinación no regulado denominado Cruzada Nacional hacia la figura legal definida en el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva denominado Comité Interinstitucional; cuerpo colegiado interinstitucional con funciones de coordinación estatal y gubernamental para el desarrollo de temas nacionales específicos (ERJAFE D.E. 2428, última modificación 04 - mayo 2018, Art.10-1 LOIPEVCM, Art. 20, núm. 16; Reglamento LOIPEVCM, Art. 8).

En el caso de la Mesa Técnica del RUV, espacio de coordinación regulado a través de resolución SDH-SDH-2019-0007 de 24 de junio de 2019 no se requiere una adaptación.

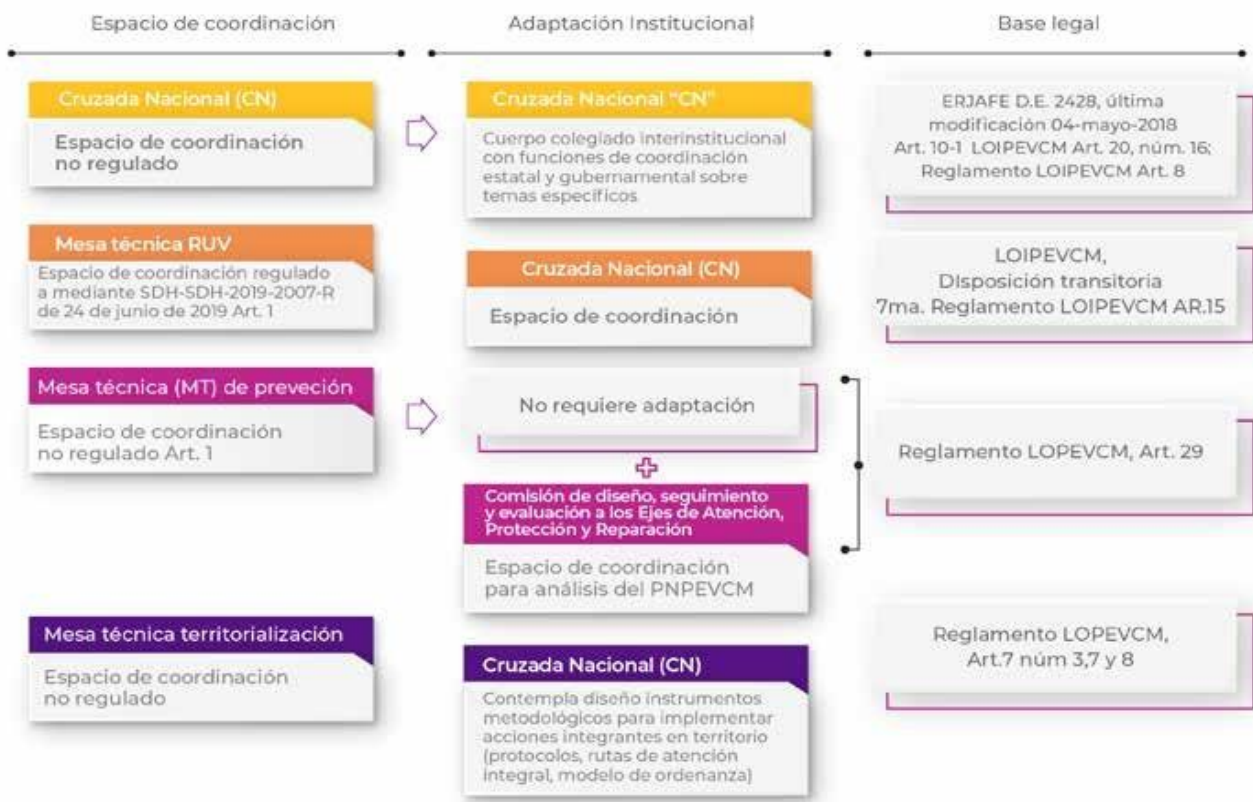
Por su parte, la mesa técnica de prevención, espacio aún no regulado por la SDH se propone su adaptación a la figura definida en el Reglamento a la LOIPEVCM (Art. 29) de Comisión de seguimiento y evaluación al eje de prevención, incorporando una atribución adicional de diseño y planificación. Adicionalmente se propone la conformación la Comisión de diseño, seguimiento y evaluación de los ejes de atención, protección y reparación integral de derechos a víctimas de violencia contra las mujeres.

Esto facilitaría la entidad rectora del sistema la consolidación de un espacio nacional de carácter técnico para el diseño, seguimiento y evaluación de las estrategias correspondientes a cada eje en el marco del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Finalmente, se propone la regulación del espacio de coordinación denominado “Mesa técnica de Territorialización” como un espacio técnico intermedio conformado para el diseño de instrumentos metodológicos y normativos para la implementación de la ley y el plan en el territorio. Este espacio de coordinación de alguna manera constituye un espacio bisagra entre el nivel nacional y el local.



Ilustración 10. Propuesta de adaptación institucional de espacios de coordinación en torno a la base legal vigente.



Fuente: LOIPEVCM, Reglamento LOIPEVCM, Instructivos (borrador) y Acuerdos Ministeriales, Entrevistas. Elaboración: Marcelo Paredes Molina.

Para la generación de ii) una estructura funcional y flujos de relacionamiento entre espacios de coordinación para la implementación del ciclo de la política pública se propone su organización en función de los niveles a) Nacional y local; y b) Directivo, técnico y operativo.

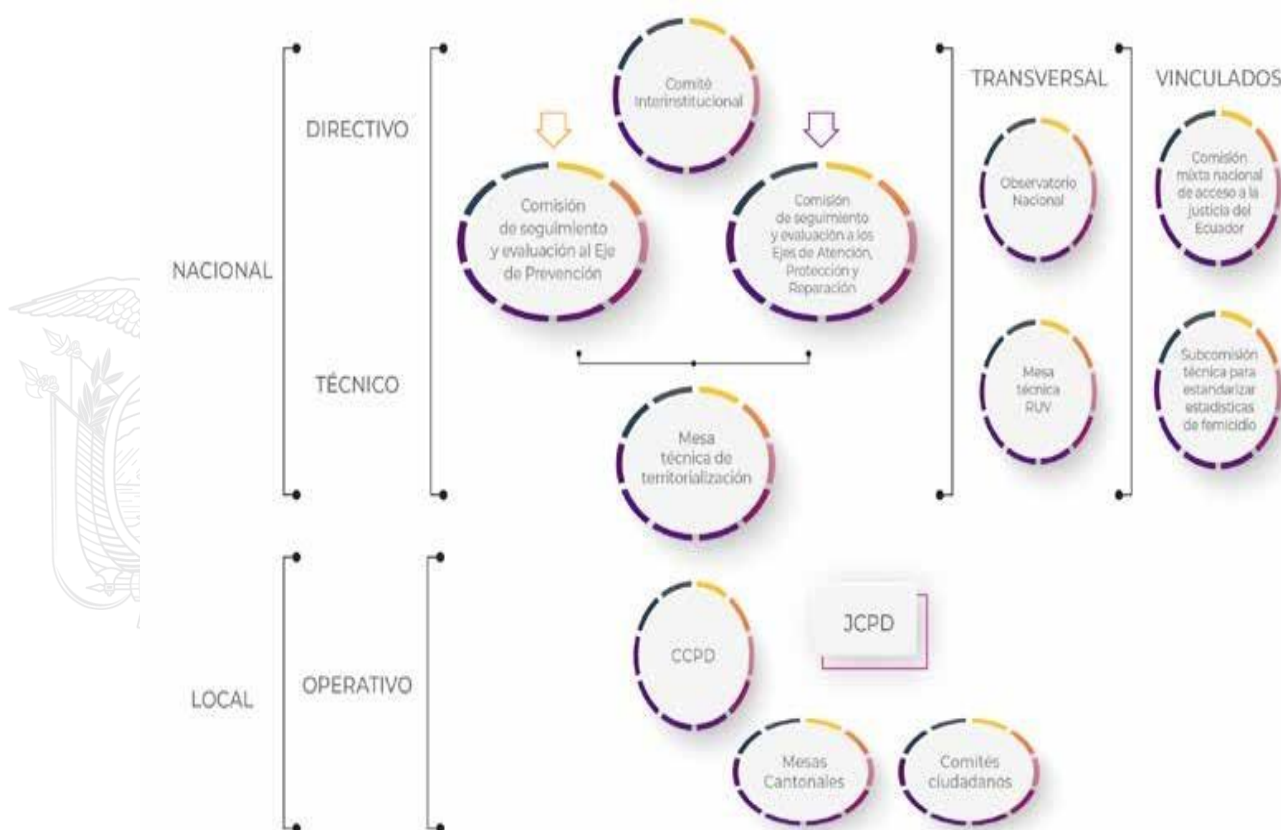
En el nivel directivo nacional, se encuentra el Comité Interinstitucional, cuya función es emitir un direccionamiento estratégico y político a los actores que conforman el SNIPEVCM.

En el nivel técnico nacional, se encuentran las Comisiones de Diseño, Seguimiento y Evaluación de los ejes de prevención, atención, protección y reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres, cuya función principal es la formulación técnica de propuestas en las fases de planificación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública. Además, en este mismo nivel se encuentra la Mesa Técnica de Territorialización, cuya función principal es la formulación de herramientas técnicas y normativas que permitan la implementación de la política pública nacional en el territorio.

En el nivel local operativo se encuentra el CCPD cuya función es de coordinación con entidades y redes interinstitucionales de protección de derechos en el nivel cantonal. Además de estas se ubican espacios de coordinación adicionales como mesas cantonales intersectoriales y comités ciudadanos.

Transversalmente en el nivel nacional, se ubican el Observatorio Nacional y la Mesa Técnica del RUV y como espacios vinculados se encuentran la Comisión Mixta Nacional de Acceso a la Justicia y la Subcomisión Técnica para Estandarizar las Estadísticas de Femicidio.

Ilustración 11. Estructura funcional de los espacios de coordinación.



Elaboración: Marcelo Paredes Molina.

El flujo de relacionamiento entre espacios de coordinación del nivel central, plantea atribuciones específicas por cada uno de ellos, dependiendo si este es del nivel directivo, técnico o transversal. Así, le corresponde al Comité Interinstitucional emitir el direccionamiento estratégico y político para la gestión del nivel técnico, que en el caso de las dos Comisiones de Diseño, Seguimiento y Evaluación de los Ejes de i) Prevención y ii) Atención, Protección y Reparación Integral de Derechos a las víctimas de VCM deberán diseñar las políticas públicas, planes, programas y proyectos que permitan la formulación y el cumplimiento del PNPEVCM.

En este sentido le corresponderá al Comité Interinstitucional la aprobación del PNPEVCM para su emisión por parte de la entidad rectora del SNIPEVCM.

Con esto, le corresponde al nivel técnico la planificación operativa para la implementación del PNPEVCM y el monitoreo de la gestión de los ejes. Una vez agotada la fase de planificación e iniciada la de implementación del PNPEVCM le corresponde a la Mesa Técnica de Territorialización, diseñar instrumentos y herramientas metodológicas y técnicas que permitan la implementación del PNPEVCM y la LOIPEVCM en el territorio y establecer la coordinación metodológica de la implementación de acciones del Plan en el territorio a través de las unidades desconcentradas de las entidades que forman parte del sistema y de los GAD. Sin embargo, debe quedar claro que la coordinación institucional sectorial con cada una de las unidades desconcentradas para seguimiento de la implementación del Plan queda en manos de cada entidad rectora sectorial.

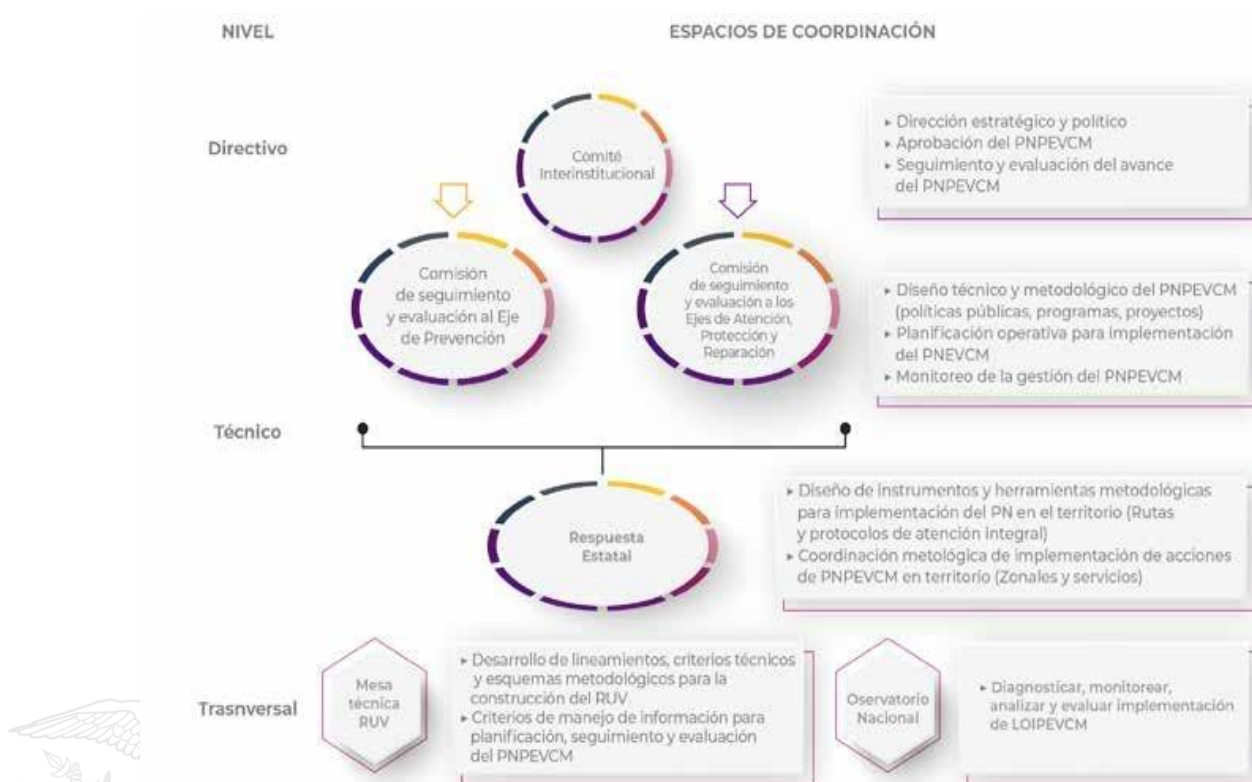
Finalmente, en los ejes transversales le corresponde a la Mesa Técnica del RUV el desarrollo de lineamientos, criterios técnicos y esquemas metodológicos para la construcción del RUV y en la misma línea criterios de manejo de información para las fases de planificación, seguimiento y evaluación del PNPEVCM.

Por su parte, al Observatorio Nacional, le corresponde diagnosticar, monitorear, analizar y evaluar la implementación de la LOIPEVCM; insumo que le servirá al nivel directivo y técnico nacional, para la evaluación del PNPEVCM.

Se sugiere concentrar los esfuerzos institucionales hacia la regularización y operación de los espacios de coordinación del nivel nacional directivo y técnico que constan en la siguiente ilustración; así como en la operación de mesa técnica del RUV, ya que se ubican como motores SNIPEVCM.



Ilustración 12. Flujo de relacionamiento entre espacios de coordinación del nivel nacional.



Fuente: LOIPEVCM, Reglamento LOIPEVCM, Instructivos (borrador) y Acuerdos Ministeriales SDH, Entrevistas. Elaboración: Marcelo Paredes Molina.

A nivel local operativo, el espacio de coordinación existente a la luz de la ley vigente son los Consejos Cantonales de Protección de Derechos; sus atribuciones principales son la formulación, transversalización, seguimiento, evaluación y observancia de políticas públicas municipales de protección de derechos, la protección de derechos individuales y colectivos con enfoques de igualdad, conformar consejos consultivos de género y principalmente coordinar con entidades y redes interinstitucionales especializadas de protección de derechos.

Otros espacios de coordinación son las Mesas Cantonales, espacios de iniciativa local para la implementación de acciones de prevención y erradicación de la VCM y los Comités Ciudadanos, espacios de vigilancia que deben reportar su información al Observatorio Nacional.

Así mismo se ubica la Junta Cantonal de Protección de Derechos que, pese a no ser un espacio de coordinación, tiene como principal atribución el otorgamiento de medidas administrativas de protección.

Ilustración 13. Espacios de coordinación e instancias del nivel local vinculadas al SNIPEVCM.



Fuente: LOIPEVCM, Reglamento LOIPEVCM, Entrevistas.

5.3.2 Relacionamiento interinstitucional entre las entidades que conforman el SNIPEVCM

Dada la multiplicidad de actores institucionales que forman parte del SNIPEVCM y la interacción con otros sistemas sectoriales a nivel nacional y local; entre ellos el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (CRE, art.340); el Sistema de Promoción y Protección de Derechos (LOCNI, Disposición transitoria 9na.), los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos (COOTAD, art.4 Lit.d) y los sistemas de protección integral de la niñez y adolescencia (CONA, arts. 190-192) y de personas con discapacidad (Ley Orgánica de Discapacidades, art.88); es necesario definir un esquema de relacionamiento en estos dos niveles.

5.3.2.1 Flujo de relacionamiento interinstitucional del nivel nacional

Como se indicó anteriormente, el nivel directivo nacional cuyo espacio de coordinación es el Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas tiene como una de sus atribuciones la aprobación del PNPEVCM; siendo la SDH la entidad rectora del Sistema le corresponde la emisión del mismo.

Para ello, previo a la emisión deberá coordinar con las entidades rectoras de los sectores: social, seguridad, económico y productivo, acceso a la justicia, transparencia y control social, comunicación e información para la definición de políticas sectoriales que permitan la generación de estrategias integrales para la superación de la problemática de violencia de género contra las mujeres. Con este aporte sectorial será posible emitir la política pública nacional para su aplicación en todo el territorio nacional por parte de las unidades desconcentradas de la Función Ejecutiva y Función Judicial, Gobiernos Autónomos Descentralizados y unidades operativas y prestadoras de servicios de estos dos niveles de gestión.

Para la evaluación del PNPEVCM, en el caso de las unidades desconcentradas, el reporte de implementación del plan se hará a través de las entidades rectoras del nivel central, por lo que deberán recabar información territorial para la generación de un informe sectorial de cumplimiento del PNPEVCM.

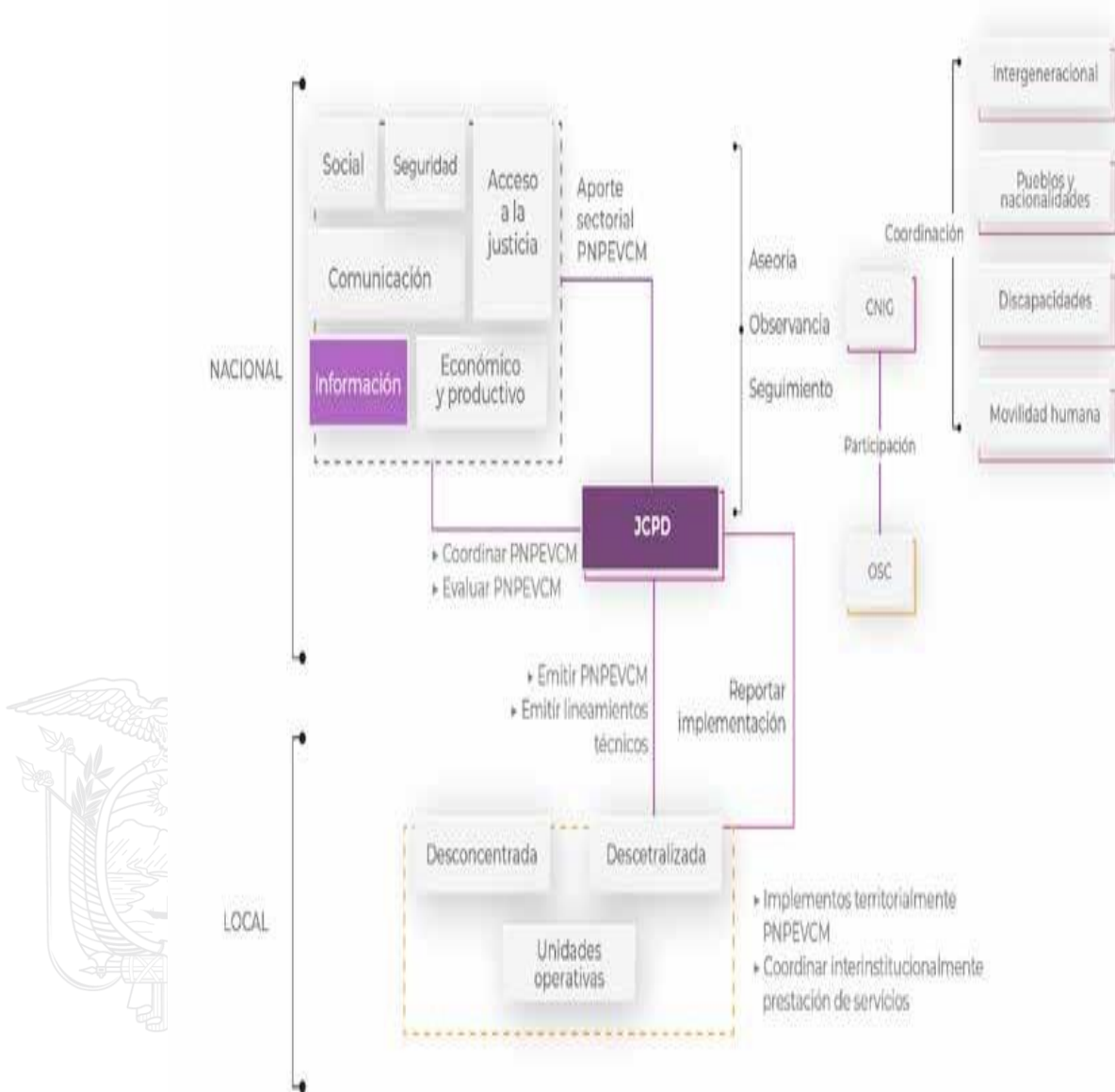
Para la evaluación de la gestión del PNPEVCM por parte de los GAD, el reporte de información será directo a la SDH; por lo que resulta imprescindible la generación de un Sistema Integrado de Información, Seguimiento y Evaluación del PNPEVCM, definir la periodicidad de reporte y formatos de reporte para la generación de un informe anual de cumplimiento del PNPEVCM tal como plantea la normativa vigente.

Los Consejos Nacionales para la Igualdad tienen entre sus atribuciones la asesoría, Observancia y Seguimiento de políticas públicas para la implementación de la LOIPEVCM; en este sentido, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) cumple una triple función como: i) instancia asesora, de observancia y seguimiento de las políticas específicas sobre género, ii) instancia coordinadora entre el SNIPEVCM y los CNI intergeneracional, pueblos y nacionalidades, discapacidades y movilidad humana e iii) instancia de promoción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil (LOIPEVCM, Art. 30).

En cuanto a la atribución de gestión: los niveles desconcentrados y descentralizados; así como unidades operativas y prestadoras de servicios tienen a su cargo la implementación del PNPEVCM y la coordinación interinstitucional necesaria para la prestación de servicios integrales de atención, protección y reparación de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres; así como la implementación de estrategias de prevención de la VCM.



Ilustración 14. Flujo de relacionamiento interinstitucional a nivel nacional.



Fuente: LOIPEVCM. Reglamento LOIPEVCM, Entrevistas. Elaboración: Marcelo Paredes Molina.



5.3.2.2 Flujo de relacionamiento interinstitucional del nivel local

El flujo de relacionamiento interinstitucional a nivel local se muestra más complejo en vista de que las bases legales y la operación en territorio de los sistemas anteriormente mencionados, incrementan el número de atribuciones institucionales para generar un sistema local de prevención, atención, protección y reparación de derechos a víctimas de violencia contra las mujeres.

En primera instancia es importante mencionar que, pese a que la LOIPEVCM define atribuciones generales para los GAD y que forman parte del sistema las asociaciones de Gobiernos Autónomos Descentralizados, a la luz de la Constitución vigente, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI), y los marcos normativos de protección integral de la niñez y adolescencia y discapacidad; son los gobiernos autónomos descentralizados y principalmente los Consejos Cantonales de Protección de Derechos (CCPD) y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD) los espacios de coordinación e instancias locales preponderantes en la implementación de acciones de prevención; pero sobre todo de atención, protección y reparación de derechos, entendida como la política pública local de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Así, la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) como entidad rectora del SNIPEVCM se ubica como el punto de coordinación y articulación entre el nivel central y el nivel descentralizado; mientras, que como se indicó anteriormente, la articulación con los niveles desconcentrados la harán las entidades rectoras de cada uno de los sistemas sectoriales que tienen a su cargo, para abordarlo en el seno del espacio de coordinación nacional del nivel directivo.

Con este antecedente, la SDH deberá trabajar coordinadamente con los GAD para la integración de contenidos específicos, estrategias, políticas y acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres del PNPEVCM en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Para tales fines, es importante que la SDH emita directrices técnicas y metodologías para la implementación de la LOIPEVCM y el PNPEVCM para su aplicación en el marco de sus competencias por parte de los GAD. Así mismo, la SDH evaluará la gestión de servicios de atención y protección que brinden los GAD en el territorio.

Como se mencionó anteriormente, es importante generar un sistema integrado de información, seguimiento y evaluación que les permita a los GAD reportar los avances en la implementación de la LOIPEVCM y el PNPEVCM.

La principal atribución que tienen los GAD y específicamente el GAD cantonal es la de conformar CCPD y JCPD y fortalecerlos en aquellos casos en que ya estén constituidas. En este sentido, iniciar procesos de especialización de personal y capacitación serán requeridos. En segunda instancia, los GAD pueden implementar campañas y acciones de



prevención y erradicación de la VCM en articulación con las comunidades locales. También podrán conformar Consejos de Equidad y Justicia para Protección de Derechos (CEJPD). Así mismo podrán prestar servicios de acogimiento y constituir mesas intersectoriales de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres con la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC), sector privado y articularse a la Red Nacional de Casas de Acogida.

Por su parte, los CCPD tienen como atribuciones principales la coordinación de política pública local con entidades especializadas de protección de derechos, es decir tanto con unidades desconcentradas como unidades operativas y prestadoras de servicios de los GAD; por lo que se vuelve una instancia de coordinación de las políticas públicas diseñadas para prevenir y erradicar la VCM por parte de los GAD cantonales.

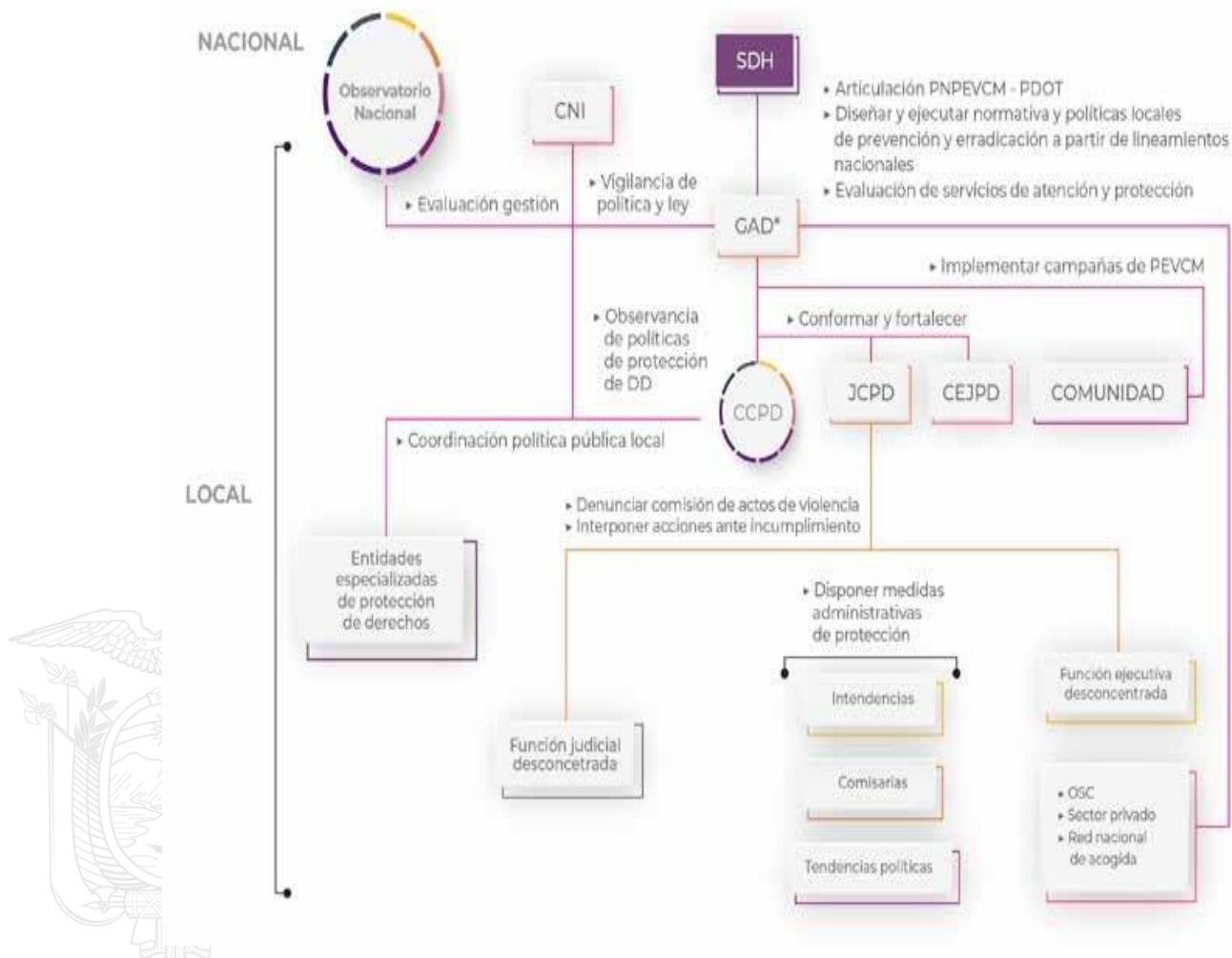
Las JCPD tienen como principal atribución la de disponer medias administrativas de protección, que ante ausencia de JCPD serán suplidas en dichas atribuciones por las Intendencias y Comisarías de Policía y las Tenencias políticas a nivel parroquial.

Así mismo, las JCPD podrán denunciar la comisión de actos de violencia e interponer acciones ante incumplimiento de medidas administrativas de protección a las unidades desconcentradas de la función judicial. Por otro lado, podrán disponer y requerir información sobre cumplimiento de las medidas administrativas de protección a las unidades desconcentradas y prestadoras de servicios de la función ejecutiva y del nivel local.

Finalmente, le corresponde al Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres evaluar la gestión de la política pública por parte de los GAD.



Ilustración 15. Flujo del relacionamiento interinstitucional del nivel local.



Fuente: LOIPEVCM, Reglamento LOIPEVCM, Entrevistas. Elaboración: Marcelo Paredes Molina.

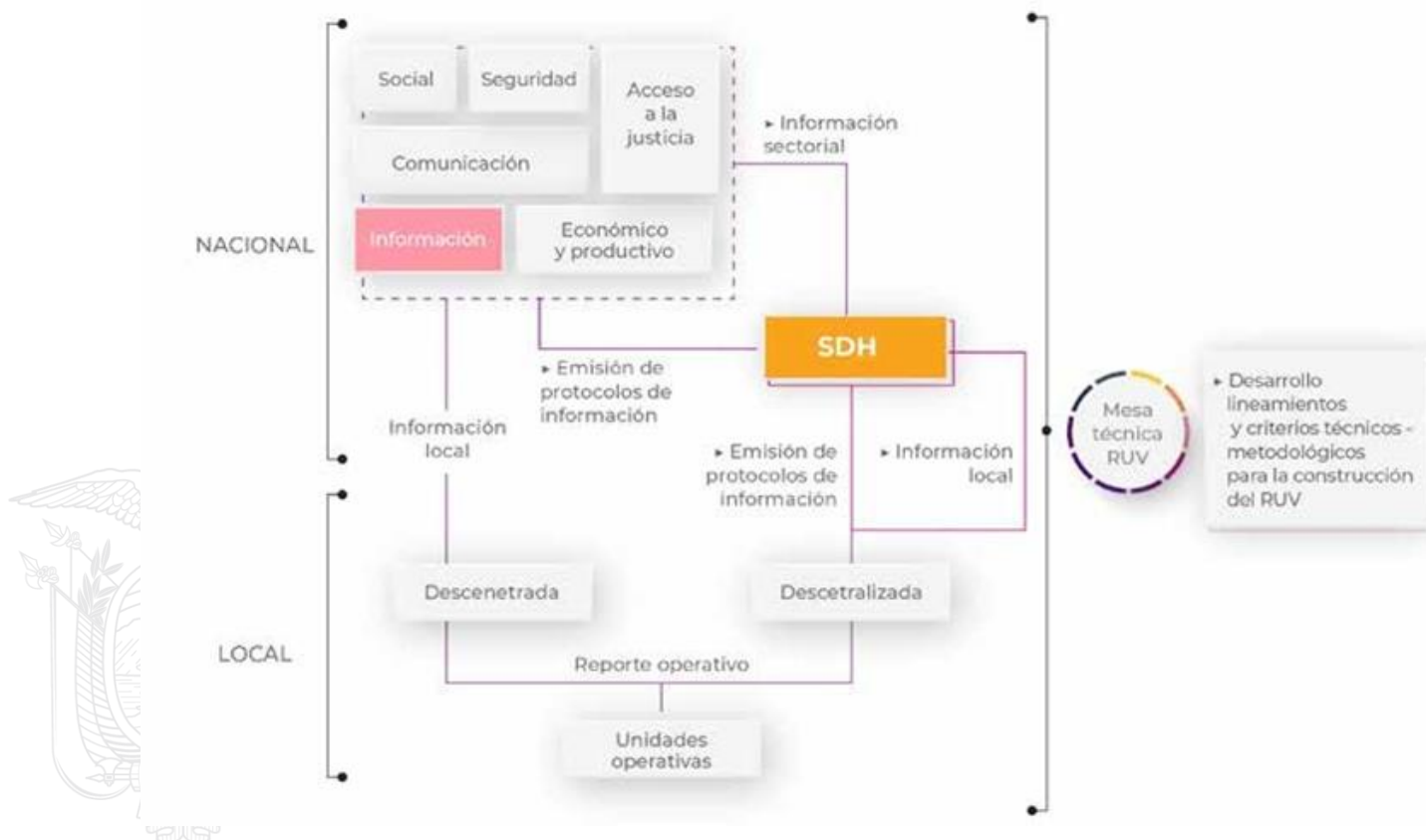
5.4 Subsistema de información

Para la generación de información que permita el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública para prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, se contará con un Registro único de Violencia contra las Mujeres, que permita entender la problemática, “procesar y actualizar la información generada por los organismos que integran el SNIPEVCM”; así como conformará un Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres, que tendrá por objeto “la elaboración de informes, estudios y propuestas para la efectiva implementación de la ley, a través de la producción, sistematización y análisis de datos (...) sobre violencia contra las mujeres” (LOIPEVCM, Art. 16), (Reglamento LOIPEVCM, Cap. II, Sec. I).

Corresponde a este subsistema la definición de indicadores diferenciados de gestión, resultado de impacto para el correspondiente seguimiento y evaluación del PNPEVCM.

La dirección de monitoreo y evaluación de la LOIPEVCM es la unidad indicada para el desarrollo de esta atribución, que en el seno de la Mesa Técnica del RUV podrá poner en consideración el listado de indicadores para su aprobación por parte de las entidades que la conforman. INEC representa en este sentido la contraparte técnica nacional para validación de indicadores.

Ilustración 16. Subsistema de Información.



Fuente: LOIPEVCM, Reglamento LOIPEVCM, Entrevistas. Elaboración Marcelo Paredes Molina.

5.5 Subsistema de seguimiento y evaluación

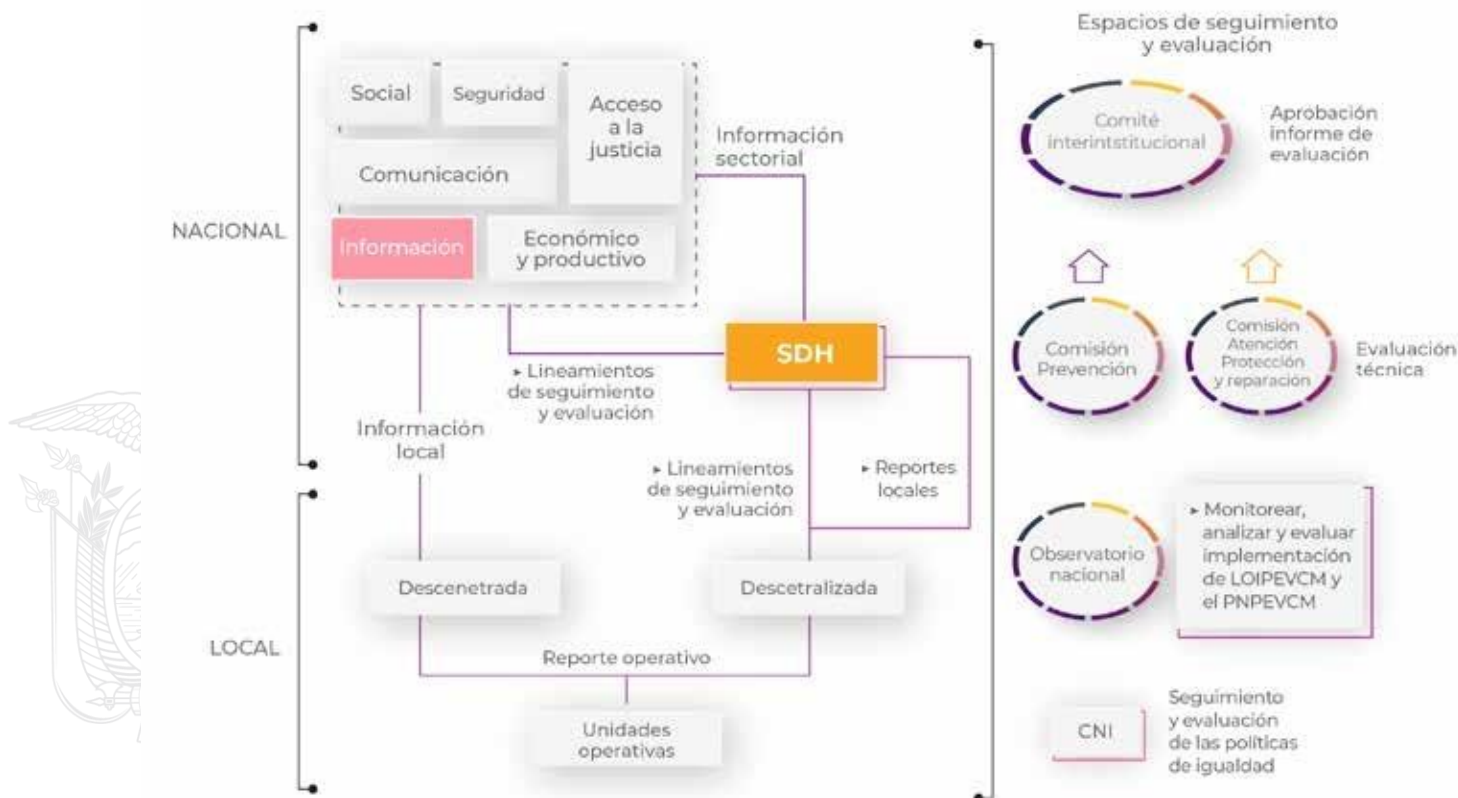
A fin de realizar el seguimiento y evaluación de las acciones que constan en el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, se realizará un informe anual de cumplimiento de este, "que deberá ser remitido al Consejo Nacional de Planificación y al Observatorio Nacional de Violencia contra las mujeres" (Reglamento, Arts. 7,9 y 27).

Se realizará una evaluación anual del cumplimiento de metas con sus respectivos indicadores de gestión, resultado e impacto anualizados. Dicho informe se nutrirá de los informes de avance institucionales que desarrolle cada una de las instituciones del SNIPEVCM, periodicidad que deberá ser fijada en el seno del Comité Interinstitucional

conforme lo estipula el artículo 8 del reglamento general a la LOIPEVCM (Reglamento LOIPEVCM, Arts. 27 y 28).

Dicho proceso se realizará en el seno de las comisiones de diseño, seguimiento y evaluación de i) eje de prevención y ii) ejes de atención, protección y reparación integral de derechos a víctimas de violencia contra las mujeres (Presidencia de la República, 2018, Arts. 27 - 29).

Ilustración 17. Subsistema de Seguimiento y Evaluación.



Fuente: LOIPEVCM, Reglamento LOIPEVCM, Entrevistas. Elaboración: Marcelo Paredes Molina.

5.6 Financiamiento del SNIPEVCM

Para garantizar los recursos de implementación de la ley, el plan y el sistema como tal, las acciones contempladas en la planificación deberán incluirse en el presupuesto general del Estado; siendo necesario que las instituciones que formen parte del Sistema prioricen la implementación de la LOIPEVCM incorporando las acciones en el Clasificador Orientador del gasto en políticas de igualdad de género (Asamblea Nacional, LOIPEVCM 2018, Arts. 6 y 17).

5.7 Participación, control social y rendición de cuentas

Para el cumplimiento de lo estipulado en la LOIPEVCM el sistema “promoverá la participación de las mujeres, organizaciones sociales, comunitarias y demás actores sociales en todos los niveles de gobierno y funciones encargados de la formulación de políticas públicas” (Art.66).

Para ello, los canales de participación social serán los distintos niveles de gobierno, para ello se promoverá la creación de comités nacionales y locales de usuarias de servicios de atención (LOIPEVCM, Art. 66); al respecto el artículo 26 del reglamento a la LOIPEVCM los denomina Comités Ciudadanos de Vigilancia del cumplimiento de la ley, mismos que están articulados a los espacios ciudadanos previstos en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

Por su parte, el artículo 25 del reglamento indica que las entidades del sistema promoverán la conformación de mesas provinciales y cantonales para la toma de decisiones en el marco de la planificación participativa.

Así mismo, las redes, colectivos, movimientos y organizaciones de mujeres realizarán acciones de seguimiento, veeduría, control social y observancia a las entidades que forman parte del sistema (LOIPEVCM, Art. 66); sin embargo, no contempla el mecanismo de anclaje institucional de la participación social en el SNIPEVCM. No obstante, los CNI tienen entre sus atribuciones la promoción de la participación; por lo que este puede ser el canal e institución encargada.

Finalmente, la LOIPEVCM indica que anualmente el ente rector del sistema presentará un informe de rendición de cuentas, para lo cual también deberá ajustarse a lo estipulado en la ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOIPEVCM, Disposición general 7ma.).





Ilustración 18. Espacios y entidades de promoción de la participación y control social del SNIPEVCM.



Fuente LOIPEVCM, Reglamento LOIPEVCM. Elaboración Marcelo Paredes Molina.



6. Elementos para la construcción de un plan de monitoreo y evaluación

6.1 Elementos legales y conceptuales para la generación de un subsistema de monitoreo y evaluación

Considerando que el SNIPEVCM se enmarca en el cumplimiento del ciclo de la política pública para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, y que esta constará en el PNIPEVCM, se entiende que el monitoreo de la gestión institucional para el cumplimiento de las metas de impacto y resultado del plan, será en sí mismo un insumo para evaluar la gestión del sistema. Por su parte la evaluación de impacto del PNIPEVCM constituirá la evaluación de las capacidades de gestión del sistema.

Para la conformación de un subsistema de seguimiento y evaluación se deben considerar los elementos constitucionales de los artículos 85, 147, 148, 272 y 287 y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; en este sentido la Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, Ex SENPLADES emitió el documento “Notas para discusión: Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación, Documentos conceptuales No.1” (Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, s/f); en él se plantean algunas definiciones útiles para el desarrollo de la presente propuesta.

Se entiende como seguimiento a la “Recolección sistemática de información que sirve para verificar la realización progresiva, física y financiera de las intervenciones y sus resultados con el objetivo de comprobar el avance del programa o proyecto” (Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, s/f); a la evaluación como “la valoración sistemática y objetiva del diseño, puesta en práctica, resultados e impactos de una intervención. Emite juicios críticos sobre la validez, bondad y utilidad de la intervención” (Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, s/f).

Con estos antecedentes, el monitoreo y evaluación del PNIPEVCM será factible solamente si se cuenta con indicadores que son “(...) series estadísticas o cualquier forma de indicación que facilita estudiar donde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto” y metas que se definen como “la expresión concreta y cuantificable de lo que se busca alcanzar en un período definido y debe responder a las preguntas ¿Qué fenómeno o variable se modifica? ¿En qué sentido se modifica? ¿Cuánto se modifica? ¿Cuál es el tiempo establecido para el cumplimiento de la meta?” (Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, 2013).

En este sentido, se entiende como resultado a el “producto o efecto directo de una intervención” (Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”, s/f) e impacto a los “efectos de



mediano y largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o inducidamente por una intervención, intencionalmente o no”.

6.2 Monitoreo de la gestión del SNIPEVCM

El SNIPEVCM debe contar con una propuesta de metas e indicadores de gestión correspondientes a cada acción institucional, y que responda a cada uno de los ejes del sistema, aspecto que permitirá a las Comisiones de Diseño, Seguimiento y Evaluación de los ejes de i) prevención y ii) atención, protección y reparación integral de derechos a las víctimas de VCM.

Las metas e indicadores de gestión deberán trabajarse una vez aprobado y emitido definitivamente el PNPEVCM por la entidad rectora en el seno del Comité Interinstitucional, con cada una de las instituciones responsables de cada acción, en la fase de planificación operativa e institucional para la implementación del plan.

Dicho seguimiento puede hacerse con periodicidad mensual por parte de la SDH, específicamente a través de la Dirección de Monitoreo y Seguimiento de la LOIPEVCM, quien de preferencia debería contar con un sistema integral de información y administrarlo.

6.3 Evaluación de resultado del PNPEVCM

Cada uno de los ejes debe contar con una propuesta de metas e indicadores de resultado, que den cuenta de manera integral del resultado a medirse en el mediano o largo plazo dependiendo del horizonte temporal definido para el diseño y gestión del PNPEVCM.

Las metas de resultado podrán definirse solamente de contar con información ya sea que tengan como fuente registros administrativos o información censal; para ello se debe tomar como año base el primero definido para implementación del PNPEVCM.

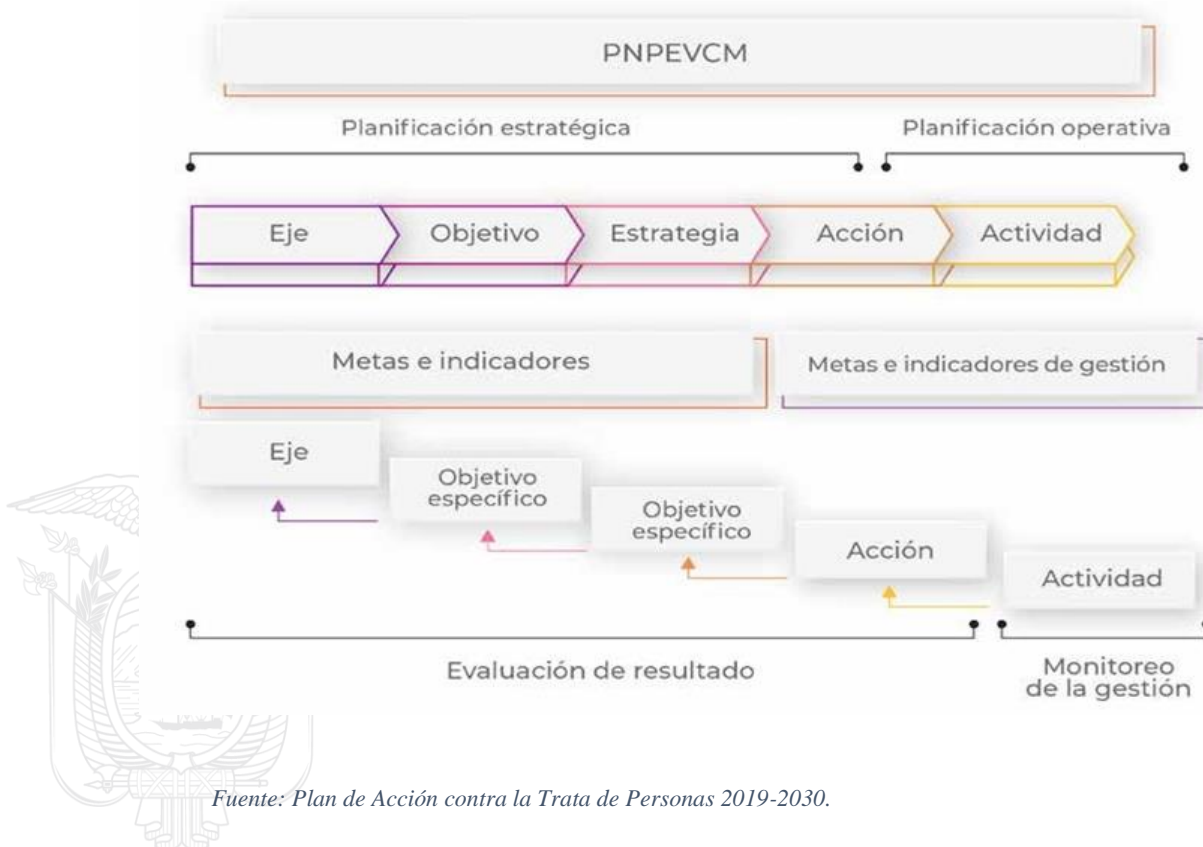
Se recomienda hacer una evaluación intermedia y una al final de la implementación del plan.

En este sentido, en caso de que la estructura programática del PNPEVCM contenga ejes, objetivos y estrategias sectoriales e intersectoriales para la prevención y erradicación de la VCM como parte de la planificación estratégica en el seno del Comité Interinstitucional, las metas e indicadores de resultado permitirán evaluar el resultado; mientras que las metas e indicadores de gestión que permiten el monitoreo de las actividades y acciones que se desprenden del PNPEVCM permitirán monitorear la gestión de las entidades que forman parte del sistema.



En este sentido, para el monitoreo de actividades se debe considerar por lo menos el tiempo de implementación de la actividad, el verificable de cumplimiento y el peso de la actividad con relación al cumplimiento de la acción.

Ilustración 19. Propuesta de seguimiento al PNPEVCM en el mando del ciclo de la política pública.



Fuente: Plan de Acción contra la Trata de Personas 2019-2030.



7. Esbozo de la teoría de cambio sobre la violencia de género contra las mujeres

7.1 Antecedentes conceptuales para la formulación de la teoría de cambio

Una teoría de cambio implica la formulación de hipótesis que en el ámbito de problemáticas sociales permitirán superar las mismas; en el caso de la violencia contra las mujeres, tanto a la luz de la legislación vigente como de propuestas conceptuales, esta tiene víctimas, perpetradores y efectos. En este sentido, las hipótesis plantean escenarios que permitirían reducir los efectos sobre las víctimas y su entorno, tomando en consideración la identificación y superación de las causas del problema; que en este caso es la violencia contra las mujeres como tal y que tiene efectos psicológicos, físicos, sexuales, patrimoniales y de distinta índole.

En el marco de este esquema se considera imprescindible la elaboración de un diagnóstico que permita contextualizar cultural, territorial y socialmente la VCM en el caso específico ecuatoriano¹⁹, que permita el diseño del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, tal como lo plantea la legislación y reglamento vigentes; aspecto que deberá ser considerado por la SDH. En este sentido, más que realizar un esquema completo de teoría de cambio de VCM en el contexto ecuatoriano²⁰; se plantea brevemente a la luz de la legislación nacional, un esquema general de análisis de causas y efectos de la VCM. No obstante, resultará útil servirnos de algunos elementos conceptuales que aplican a la violencia de género contra las mujeres y las niñas.

La principal categoría aplicable a la teoría de cambio sobre la violencia de género contra las mujeres a la luz de lo planteado por Iñigo Reto Iaza Eguren en sus textos

“Teoría de cambio: Un enfoque de pensamiento – acción para navegar la complejidad de los procesos de cambio social” (Iñigo Reto Iaza, 2010); son: i) cambios

¹⁹ Mismo que será abordado de forma muy general en lo posterior a la luz de los resultados recientemente emitidos a partir de la 2da. Encuesta de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres.

²⁰ La formulación de una teoría de cambio comprende por lo menos los siguientes componentes: i) Formulación de un marco teórico e identificación de relaciones causales, ii) Definición de conceptos y tipos del fenómeno social cuyo escenario se quiere modificar, iii) Armonización, alineación y vinculación a marcos legales y de política pública existente, iv) Referencia a casos y evidencias que hayan abordado la problemática, v) Elaboración de marco lógico basado en la identificación de causas, efectos y definición de objetivos, estrategias, actividades, metas e indicadores a nivel de resultado e impacto (A partir de análisis de la Consultoría PNUD 2019, Lilian Soto). Sin embargo, se considera como una limitante la falta de una política pública, en principio la teoría de cambio debería ser parte constitutiva de la política pública nacional expresada en el Plan Nacional que define la Ley y el reglamento; y posterior a este procedimiento se debería definir el modelo de gestión; sin embargo, el esbozo de teoría de cambio puede permitir el diseño y formulación específico del Plan Nacional.



transformativos entendidos como aquel que se basa en: “liberarse de aquellas mentalidades, relaciones, identidades, instituciones formales y no formales que obstaculizan la probabilidad de cristalización de nuevas realidades más justas y equitativas en términos políticos, sociales y económicos” (Iñigo Reto laza, 2010, p. 5).

ii) Transformación de patrones culturales que implican:

(...) campañas de sensibilización y comunicación masiva, incidencia sobre medios generadores de opinión, cambios de percepción sobre el otro (racismo, discriminación debido a la diferencia, aceptación social de la homosexualidad), acciones dirigidas a segmentos concretos de la población según problemática a tratar (por ejemplo, violencia de género e incidencia sobre maridos y padres de familia), a actividades dirigidas a cambio de patrones culturales y sociales (erradicación del alcoholismo en padres de familia, machismo), etc. (Iñigo Reto laza, 2010, p. 8)

iii) Transformación estructural entendida como “apoyo a procesos constituyentes, incidencia en el desarrollo legislativo de temas clave, promoción de procesos de control social sobre política pública, apoyo al desarrollo institucional de órganos públicos, apoyo a procesos de descentralización orientados al desarrollo social y la reducción de la pobreza, reformas educativas y de salud, cambio de modelos económicos, cambio y/o (re) creación de instituciones formales y no formales” (Iñigo Reto laza, 2010, p. 8).

Ahora, entendiendo que el ámbito de acción del Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer implica un conjunto de instituciones que lo conforma; y que la teoría de cambio sobre la problemática orienta la política pública, el nivel de incidencia de la misma se daría sobre las siguientes instituciones:

i) Instituciones formales: “aquellas que se basan en normas escritas y que rigen las relaciones y procedimientos formales que gobiernan a una sociedad en su conjunto (constitución política del Estado, sistema judicial, congreso, marco legal, sistema electoral, etc.) o a un determinado grupo social o corporativo (sistema de gobierno de una empresa o asociación de productores establecidos según estatuto y reglamentos internos)” (Iñigo Reto laza, 2010, p. 8).

ii) Instituciones no formales: “aquellas personas, mecanismos, dinámicas intangibles y no escritas que gobiernan a una sociedad o grupo social (i.e. corrupción en la cosa pública, sistemas jurídicos consuetudinarios con base en usos y costumbres, relaciones de compadrazgo y padrinazgo, homofobia y misoginia, reciprocidad comunitaria, discriminación y racismo, Gandhi en India, la madre en la familia, etc.)” (Iñigo Reto laza, 2010, p. 8).

iii) Instituciones cognitivas: “aquellas que configuran las formaciones y modelos mentales colectivos e individuales (creencias colectivas de base étnico – cultural, prejuicios colectivos, sistema educativo, etc.)” (Iñigo Reto laza, 2010, p. 8).

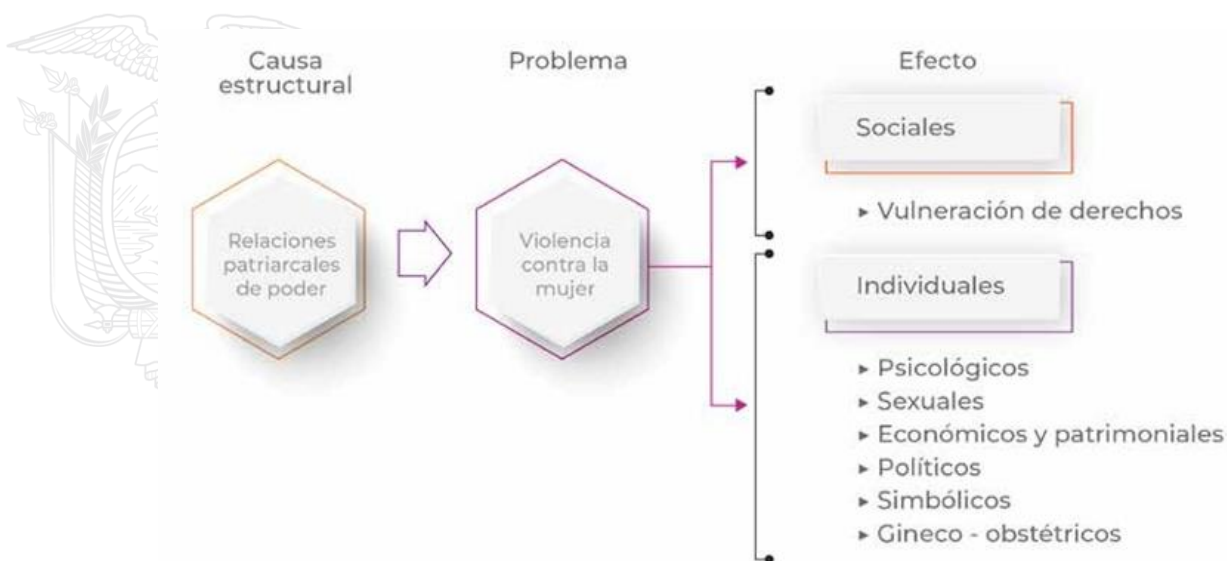


7.2 Análisis del contexto de la violencia de género contra las mujeres y las niñas

En primer lugar, se entiende que la VCM es producto de las relaciones de poder patriarcales; las mismas que generan procesos de violencia contra las mujeres y cuyos efectos son principalmente la vulneración de derechos de las víctimas y las personas cercanas a la misma; así como la falta de respeto a la dignidad e integridad física, sexual, psicológica, entre otras definidas en la ley. Siendo así la primer y principal hipótesis es que las transformaciones de las relaciones de poder patriarcales permitirían modificar los patrones de conducta violentos dirigidos hacia las mujeres y por ende se garantizarían los derechos e integridad individual de las mujeres (PNUD, 2019).

Ahora, estos efectos se manifiestan en los ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales de las mujeres víctimas de violencia, donde la promoción de derechos con carácter preventivo y la reparación de derechos con carácter reactivo constituyen parte de la política pública a diseñar por parte del SNIPEVCM.

Ilustración 20. Relación de causa y efectos de la violencia contra la mujer.



Fuente: LOIPEVCM y reglamento 2018. Consultoría PNUD 2019.

Los efectos específicos de la violencia psicológica son entre otros, el aislamiento de la víctima con relación a su entorno, afectaciones a la estabilidad emocional y pérdida de la autoestima.

En el caso de violencia sexual los efectos pueden ser violación, infecciones de transmisión sexual, prostitución y explotación sexual; mientras que en el caso de violencia económica y patrimonial el principal efecto sería el menoscabo de recursos económicos de la víctima y su entorno familiar.

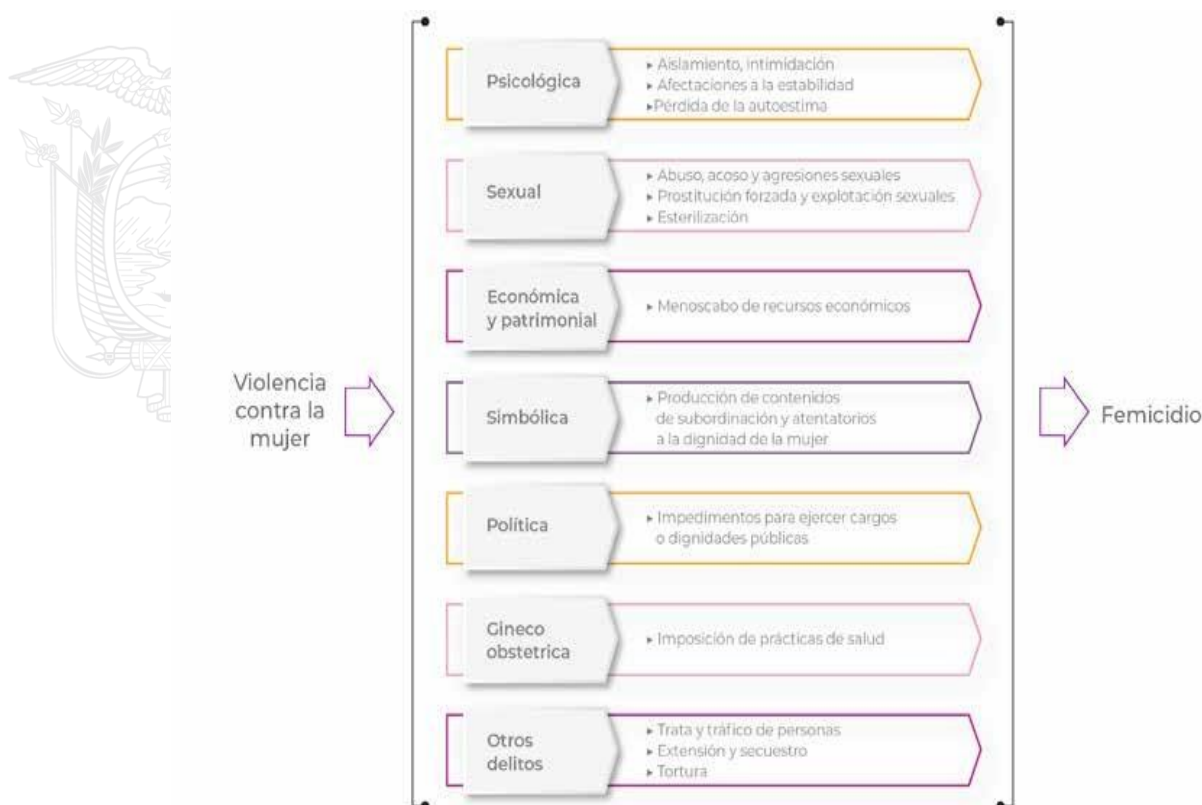
En los casos de violencia simbólica y política, los principales efectos serían respectivamente, la producción de contenidos de subordinación y atentatorios a la dignidad de la mujer y el impedimento de ejercer cargos o dignidades públicas.

Finalmente, el efecto de la violencia gineceo-obstétrica sería la imposición de prácticas de salud durante el periodo de embarazo y lactancia materna por parte de prestadores de servicios de salud ya sean públicos o privados.

Además de estos efectos, es importante que se producirían otros delitos vinculados a la violencia contra la mujer tales como la trata y tráfico de personas, la extorsión y secuestro y tortura.

Todos estos efectos podrían tener como la peor de las consecuencias el cometimiento de femicidio, aspecto que se ilustra continuación, teniendo como punto de partida a la violencia contra la mujer como problema.

Ilustración 21. Efectos y manifestaciones específicas de la violencia contra la mujer.



Fuente: LOIPEVCM y Reglamento 2018. Consultoría PNUD 2019. Elaboración: Marcelo Paredes Molina.

Con estos antecedentes, como se mencionó anteriormente al presentar estadísticas nacionales sobre VCM (Ver 1.3), según los resultados la segunda Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, demuestran que aproximadamente 7 de cada 10 mujeres ecuatorianas de 15 años o más, han sufrido algún tipo de violencia en alguno de los distintos ámbitos a lo largo de su vida (INEC, Noviembre, 2019); mientras que la estadísticas oficiales dan un saldo de aproximadamente 350 víctimas de femicidio entre agosto y noviembre 2019; siendo 449 con corte a diciembre 2020.

Ilustración 22. Estadísticas Nacionales de Víctimas de VCM y femicidio.



Fuente: INEC 2019, Subcomisión técnica de femicidio 2019. Elaboración: Marcelo Paredes Molina.

Tomando en consideración que la teoría de cambio plantea atacar las causas y revertir o modificar las situaciones ocasionadas como efecto del problema; y que un modelo de gestión en administración pública constituye un arreglo institucional que permite asignar, organizar y diferenciar roles y funciones de los distintos actores que, en este caso, conforman el Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres; y que conforme el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE- Presidencia de la República, 2018, Decreto Ejecutivo 2428), gestión "es la facultad para administrar, proveer, prestar, ejecutar y financiar bienes y servicios públicos, a través de políticas, planes, programas y proyectos"; se entiende que, a través de la gestión de estas entidades se busca revertir la situación actual sobre violencia basada en género contra las mujeres y las niñas.

La legislación nacional vigente es bastante específica con relación al tema; se busca prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres; ahora, tomando en consideración que la causa estructural de la misma son las relaciones patriarcales de poder vinculadas a prácticas socioculturales arraigadas en las instituciones formales, informales y culturales de la sociedad ecuatoriana; se perseguiría la transformación de patrones socioculturales y relaciones de desigualdad entre hombres y mujeres, así como la

erradicación de prácticas discriminatorias hacia niñas y mujeres en los distintos ámbitos sociales definidos en la ley.

La modificación de esta situación inicial traería consigo la reducción de los efectos psicológicos, sexuales, económicos, políticos, entre otros; sobre las víctimas y potenciales víctimas de violencia contra las mujeres; así como en el largo plazo la erradicación de la violencia de género, la garantía integral de derechos en condiciones de igualdad hacia las mujeres, siendo el principal, el derecho a una vida libre de violencia; lo que permitiría considerar p la erradicación de prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

7.3 Supuestos de partida

Los supuestos para que el esbozo de teoría de cambio planteado funcione es la existencia de compromiso y apoyo político por parte de las máximas autoridades de las entidades que conforman el sistema y sobre todo de las máximas autoridades de cada una de las funciones de Estado.

Esto traería consigo el compromiso de presupuesto requerido para el fortalecimiento de capacidades para los sistemas de atención y protección; pero sobre todo para las acciones requeridas en cuanto a prevención de la violencia de género y la promoción y reparación integral de derechos.

Otro supuesto es que se cuenta con la predisposición de la Academia, la sociedad civil organizada y el sector privado por trabajar en el diseño e implementación efectiva de una política pública integral para prevenir y erradicar la violencia de género contra las mujeres.

Finalmente, un supuesto no menos importante es la superación de parte de las instituciones de la reducción de la política pública a la atención y protección a las víctimas, ya que si los esfuerzos se concentran en este ámbito no será factible prevenir y mucho menos erradicar la VCM, tal como lo define la legislación nacional.

7.4 Ruta de cambio

Se puede a raíz de la conceptualización del sistema definida en la ley y tras aplicar la metodología de marco lógico y árbol de problemas (CEPAL, 2015), (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2011), (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2018); definir un esbozo de teoría de cambio del sistema nacional integral para la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer, de tal modo que permita el diseño de la política pública integral y oriente la gestión del sistema.



La ruta de cambio propuesta en esta línea tiene como punto de partida i) la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales de los actores que forman parte del SNIPEVCM, para lograr este objetivo en el marco de la gobernanza del sistema será necesario considerar procesos de: a) sensibilización, capacitación y especialización del talento humano; b) la asignación clara de roles, competencias y atribuciones de los actores dentro del sistema; c) mejorar e implementar mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel nacional y local; d) Implementar un adecuado sistema de información, seguimiento y evaluación del cumplimiento de la política pública y sobre todo, e) el diseño de una política pública vinculada a la planificación del Estado para la generación de objetivos y metas medibles a través de sus respectivos indicadores.

Siendo la conformación de un adecuado esquema de gobernanza –modelo de gestión del SNIPEVCM- la condición inicial dentro de la ruta de cambio, las denominadas “áreas estratégicas” en la teoría de cambio se enmarcarían en los ejes que la LOIPEVCM plantea para su gestión, que son: a) Prevención de la VCM y promoción de derechos de las mujeres, b) Atención a víctimas de VCM, c) Protección a víctimas de VCM y d) Reparación integral de derechos a las víctimas de VCM.

Así, el siguiente paso dentro de la ruta de cambio sería ii) la implementación de política pública integral para prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres en torno a los ejes planteados. En este sentido, el eje de a) prevención demanda de la implementación de políticas y acciones concretas de 1) promoción de derechos de las mujeres en todos los ámbitos de desarrollo social definidos en la ley, 2) análisis y acciones para lograr el cambio de patrones socioculturales discriminatorios hacia las mujeres y niñas, 3) la regulación y la sanción de las relaciones de poder en todos los ámbitos sociales tanto del sector público como del sector privado y 4) la participación de todos los actores sociales, sobre todo de medios de comunicación y la regulación de información que se divulga a través de estos y de redes sociales en tecnologías de información y comunicación para reducir la violencia simbólica y la reproducción de mensajes y contenidos violentos y discriminatorios.

En cuanto al eje de b) atención a víctima de VCM los esfuerzos deben concentrarse en la generación de un sistema integral de atención a las mismas; donde los servicios sean integrales, lo que implica un esfuerzo adicional de coordinación nacional y territorial para genera coberturas adecuadas, procesos de atención inmediata, principalmente de los sistemas sectoriales de lo social en tanto que acceso a servicios de salud, inclusión económica y social, acogimiento, asesoría y patrocinio legal y acceso al sistema de justicia.

Por su parte, el eje de c) protección a víctimas de VCM gira en torno al otorgamiento y cumplimiento efectivo de medidas administrativas para salvaguardar la integridad física, psicológica, sexual, patrimonial, entre otras, de las víctimas, de sus familias y de las personas a su alrededor. Para ello, los sistemas de investigación fiscal, y de gestión del sistema de justicia; así como, las capacidades de gestión de las entidades a cargo del cumplimiento de dichas medidas, deberán ser fortalecidas.



Por último, el eje de d) reparación integral de derechos a las víctimas de VCM debe girar en torno a la restitución de derechos como mecanismos para la reinserción a procesos y espacios interrumpidos tras la violencia ejercida; siendo los principales la reinserción en el sistema educativo en todos sus niveles, en el ámbito laboral, social, económico, político, cultural, familiar y comunitario; aspecto que demanda de un esfuerzo adicional de coordinación de los actores del sistema. Empezando por el sistema de justicia en cuanto a la adjudicación de sentencias y los actores sectoriales a cargo de la promoción y reparación de los derechos interrumpidos.

El tercer paso dentro de la ruta consiste en identificar el resultado mediante mecanismos de seguimiento y evaluación de la política pública que den cuenta de en primera instancia iii) la visibilizarían y reconocimiento de la situación actual que vive el país en torno a la VCM, el incremento del número de denuncias y fortalecimiento de sistemas de alerta temprana y el incremento de número de víctimas que reciben servicios integrales de atención, protección y reparación de derechos; estas acciones, permitirían en el corto y mediano plazo iv) mitigar los efectos de los distintos tipos de violencia sobre las víctimas y en el largo plazo v) reducir el número de víctimas y potencialmente reducir la tasa de femicidio hasta su erradicación.

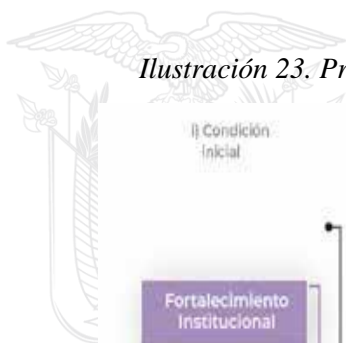
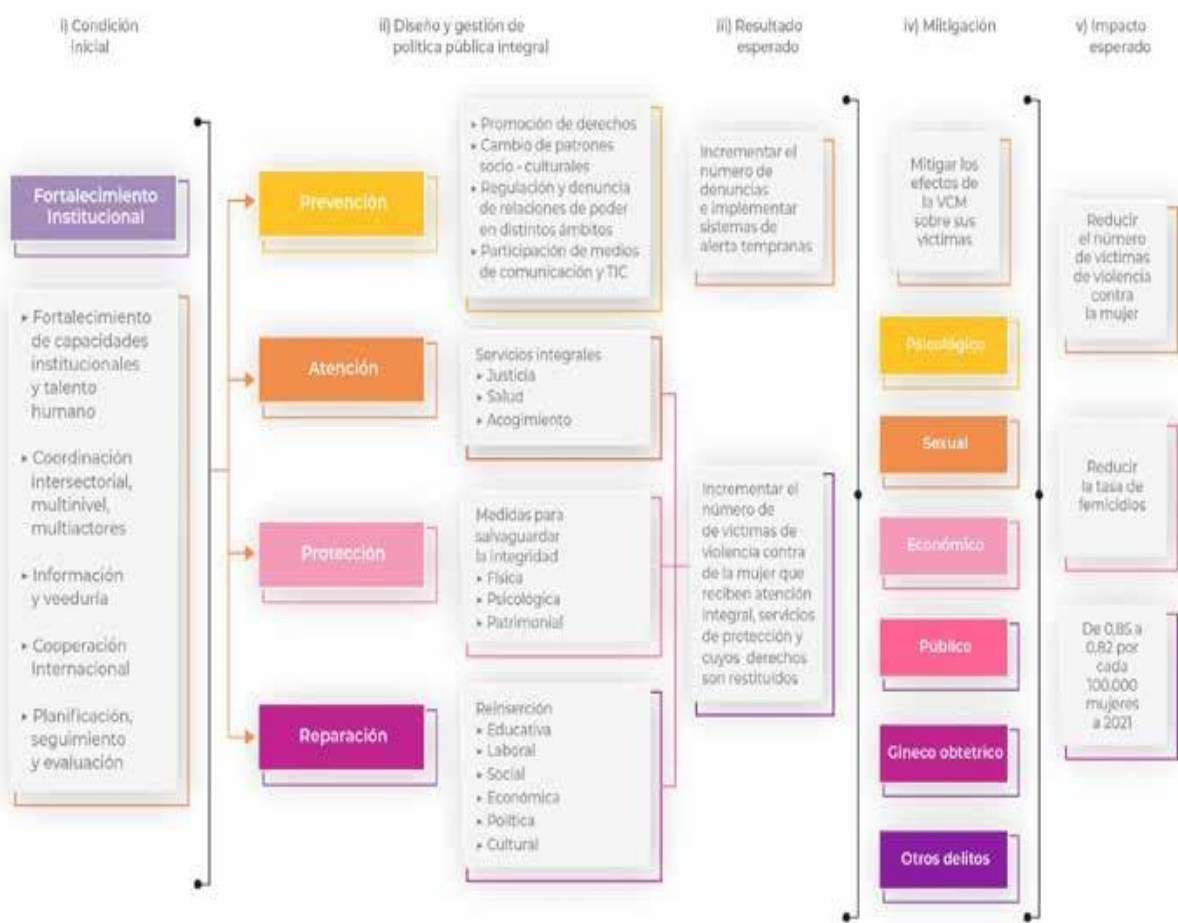


Ilustración 23. Propuesta de ruta de cambio y fases.



Fuente: CEDAW, 1981; Convención Belém do Pará, 1995; LOIPEVCM y reglamento, 2018; Consultoría PNUD 2019; SENPLADES 2017 (Secretaría Técnica Planifica Ecuador) *Elaboración: Marcelo Paredes Molina.*



7.5 Resultados e impacto esperados y posibles indicadores para su medición

La forma de medir los resultados esperados del modelo de gestión es a través de la medición del cumplimiento de las acciones para las cuales está conformado el sistema, mismas que deben responder a la política pública nacional para prevenir y erradicar la violencia de género contra las mujeres y niñas (PNPEVCM).

Sin embargo, a la luz de lo visto hasta el momento en el marco de la teoría de cambio propuesta para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres en el Ecuador, la revisión de los indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará (MESECVI, 2013), las fuentes estadísticas (INEC, Noviembre, 2019) y registros administrativos consultados para la formulación del presente modelo de gestión (SDH, 2019); los resultados esperados de la misma se medirían en primera instancia a partir del i) número de denuncias y reportes de alerta temprana que se incrementan a partir de la implementación de la política²¹; así como ii) el número de víctimas de violencia que reciben servicios de atención y protección²². Un tercer indicador puede girar en torno al iii) número de víctimas que cuyos derechos han sido restituidos²³.

A nivel de impacto, considerando que el objetivo principal de la LOIPEVCM es la erradicación de la VCM se podría esperar en el largo plazo i) la reducción del número de víctimas de VCM²⁴ y iii) la reducción y erradicación de casos de femicidio en el Ecuador²⁵.

21 Correspondencia con indicadores estructurales de legislación y acceso a la justicia “Tasa de violencia en base a encuestas R40, Tasa de violencia no denunciada R40, Número y porcentaje de casos conocidos por el ente investigador, por violencia contra las mujeres R39, Número y porcentaje de casos conocidos por órganos jurisdiccionales del ramo penal (ordinarios y especializados) por diferentes delitos R40” (MESECVI, 2013).

22 Correspondencia con indicadores estructurales de planes nacionales, capacidades estatales “número de servicios de atención integral para mujeres sobrevivientes de violencia creados y funcionando a nivel nacional con presupuesto asignado y en ejecución R23, porcentaje anual en avance de la cobertura a nivel nacional de servicios de atención integral para mujeres sobrevivientes de violencia R26, R33, tasa de demanda de atención R33, tasa de utilización de servicios R33, número y porcentaje de niñas y adolescentes, mujeres adultas y adultas mayores que acceden al kit de emergencia en centros asistenciales R39 (MESECVI, 2013).

23 Correspondencia con indicadores estructurales de legislación “número y porcentaje de procesos sobre reparación a víctimas colaterales por femicidio por tipo de vínculo con la víctima” R40 (MESECVI, 2013).

24 Correspondencia con indicador de legislación “tasa de violencia en base a encuestas” R1, R40 (MESECVI, 2013).

25 Correspondencia con Tasa de femicidio y/o muerte violenta de mujeres por 100.000 mujeres R6, R40 (MESECVI, 2013).





8. Enfoque estratégico para la orientación del PNPEVCM en el marco del sistema

Tomando en consideración todo lo abordado en la conceptualización y esbozo de teoría de cambio se plantea como enfoque estratégico basado en los ejes para implementación del SNIPEVCM y ejecución del Plan definido para tales fines, una estructura del Plan que deberá considerar los ejes definidos en la ley; así como las atribuciones institucionales de los miembros del Sistema y la gestión transversal de los ámbitos de gobernanza, es decir la coordinación con otros actores no institucionales tales como el sector privado, sociedad civil y academia; así como el fortalecimiento de la institucionalidad vinculada a la superación de la problemática social de violencia contra la mujer en todas sus formas.

Para ello, el eje de prevención deberá considerar como acciones principales la promoción de derechos, el cambio de patrones socioculturales, la regulación y fomento de la denuncia de relaciones de poder en distintos ámbitos, y la regulación de contenidos en medios de comunicación.

El eje de atención deberá considerar la prestación de servicios integrales del sector social, seguridad, económico - productivo y de acceso a la justicia; mientras que el eje de protección deberá orientarse a la implementación de medidas para salvaguardar la integridad física, psicológica, patrimonial y sexual de las víctimas y finalmente el eje de reparación de derechos deberá considerar la reinserción de las víctimas en la vida educativa, laboral, económica, productiva, cultural, comunitaria y familiar. Mientras que transversalmente será oportuna fortalecer las capacidades del Estado para la implementación de la ley y el sistema como tal.

Ilustración 24. Enfoque estratégico en base al esbozo de teoría de cambio



Fuente: CEDAW, 1981; Convención Belém do Pará, 1995; LOIPEVCM y reglamento, 2018. Consultoría PNUD 2019. *Elaboración: Marcelo Paredes Molina.*

9. Conclusiones y recomendaciones

9.1 Conclusiones y recomendaciones específicas

9.1.1 Sobre los espacios y mecanismos de coordinación

1. Se identifica actualmente un alto nivel de dispersión en cuanto al número y funciones de los espacios y mecanismos de coordinación creados antes y después de la promulgación de la LOIPEVCM que determina la conformación de un SNIPEVCM.

2. Se recomienda la implementación del modelo de gestión para la organización de estos espacios en función de una estructura jerárquica que va desde el nivel nacional directivo, compuesto por las máximas autoridades de las entidades que forman parte del Sistema, donde el espacio de coordinación será el Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, mismo que debe ser presidido por la máxima autoridad de la SDH y cuya secretaría la debe ejercer la/el Subsecretaria/o de Prevención y Erradicación de la VCM y de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), para lo cual contará con el apoyo de la Dirección Nacional de Erradicación, Prevención y Transformación de la Cultura de Violencia, y Monitoreo. Este espacio es decisión política y estratégica por lo que la presencia de las máximas autoridades o su delegado permanente con poder de decisión es imprescindible.

3. Posteriormente, se recomienda seguir los pasos de la propuesta de adaptación institucional; aspecto que requerirá de la regulación de estos espacios por parte de la SDH como entidad rectora del sistema a través de Acuerdo Ministerial.

4. La regulación de estos espacios y la adopción de la propuesta de adaptación institucional permitirá configurar un espacio nacional técnico para el monitoreo y evaluación del PNPEVCM, correspondiente a las Comisiones de Diseño, Seguimiento y Evaluación del i) Eje de prevención y ii) Ejes de atención, protección y reparación de derechos a las víctimas de VCM; mismas que deberían ser presididas por la/el Subsecretaria/o de Prevención y Erradicación de la VCM NNA y cuya secretaría la deberían ejercer las autoridades de las Direcciones de i) Prevención y Transformación de la Cultura y ii) Atención, protección y reparación a víctimas de violencia y trata de personas respectivamente.

5. Para la conformación de las comisiones se sugiere que formen parte de la primera i) prevención, las entidades de la función ejecutiva, los CNI y gremios de GAD; mientras que para la conformación de la segunda i) atención, protección y reparación de derechos se sugiere que se integren además de las anteriores, las entidades que forman parte de la función judicial.

6. Se sugiere que los asistentes de los niveles técnicos nacionales correspondan con las áreas y unidades técnicas del nivel nacional identificadas en el análisis de la situación actual del SNIPEVCM.



7. La conformación de la mesa técnica territorial como espacio técnico del nivel nacional permitirá asesorar y dar seguimiento técnico de la implementación de la LOIPEVCM y el PNPEVCM en los niveles desconcentrados y descentralizados; en este sentido queda claro que el reporte de la gestión desconcentrada la deberá hacer cada entidad sectorial; mientras que el reporte de la gestión descentralizada la deberá hacer la SDH a través de la Dirección Nacional de Erradicación, Prevención y Transformación de la Cultura de Violencia, y Monitoreo; misma que debería presidir la mesa.

9.1.2 Sobre la gestión de información, el seguimiento y evaluación de la ley, el plan y la gestión del sistema

1. Para el seguimiento y evaluación de la gestión desconcentrada y descentralizada, la Dirección Nacional de Erradicación, Prevención y Transformación de la Cultura de Violencia, y Monitoreo de la LOIPEVCM y las Coordinaciones Zonales de la SDH. Para ello, se recomienda el diseño de un sistema de información integrado entre las entidades del sistema para el reporte de actividades y acciones.

2. Para la generación del sistema de información, desde la Secretaría de Derechos Humanos, la Dirección de Monitoreo y Evaluación de la LOIPEVCM deberá ser parte de la mesa técnica del RUV, y el INEC, así como el MINGOB y las entidades de la función judicial, para que se transversalicen y apliquen las directrices de manejo de información para el monitoreo y evaluación de la ley y el plan.

9.1.3 Sobre el nivel local

1. A nivel local, también se identifica heterogeneidad de unidades técnicas y prestadoras de servicios lo que dificulta la coordinación interinstitucional para la prestación de servicios e atención, protección y reparación de derechos a víctimas de VCM, así como procesos de referencia y contra referencia de casos; no obstante, dados los marcos legales en que los CCPD se configuran como espacios de coordinación interinstitucional con entidades y redes especializadas de servicios para la implementación de políticas de protección de derechos y que las JCPD tienen la atribución emitir medidas administrativas de protección; se sugiere depositar en estos espacios de coordinación y unidades técnicas del nivel de gobierno cantonal la implementación de la política pública de prevención y erradicación en el marco del SNIPEVCM. Para lo cual será vital la gestión de la Dirección del Sistema Nacional de Erradicación de la VCM y de las Coordinaciones Zonales de la SDH y sus especialistas de las oficinas técnicas y de los CNI.

2. Una de las limitantes para que esto ocurra puede ser las capacidades y el número de CCPD y JCPD conformados para la implementación de la ley y el plan, por lo que la especialización y fortalecimiento de estas debe ser una prioridad para las entidades que conforman el Sistema.



3. En este sentido, queda como inquietud la forma en que las asociaciones de las GAD pueden hacer efectiva una coordinación entre el nivel directivo nacional y el nivel descentralizado local; sin embargo, su presencia en el ciclo de la política pública dentro del Comité Interinstitucional puede facilitar la generación de propuestas técnicas y metodológicas para la implementación de la ley y el plan por parte de la Dirección anteriormente mencionada.

9.1.4 Participación y control social

1. A nivel de participación y control social también se ve dispersión y heterogeneidad de espacios y entidades; por lo que se sugiere delegar al CNIG la implementación de las acciones de participación ciudadana en el ciclo de la política pública; así como la coordinación con otros CNI. Por su parte, una vez definida la política pública el CNIG podrá ser un brazo ejecutor en la asesoría al resto de entidades del sistema, del Estado y de la sociedad civil para su implementación.

2. El Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres a cargo del ente rector del sistema y asesorado técnicamente por el CNIG y el INEC asume un rol muy importante en la evaluación objetiva de la política pública; sin embargo, dada su constitución sería juez y parte en la evaluación; por lo que se sugiere en este espacio la incorporación de la participación paritaria de la sociedad civil, academia y sector privado.

3. Dado que la ley así lo faculta, se sugiere incorporar actores de la sociedad civil y la academia en el diseño y evaluación de la política pública en el marco del Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

9.2 Conclusiones y recomendaciones generales

1. Se recomienda asumir los flujos de relacionamiento interinstitucional para la regulación y asignación de atribuciones específica de las entidades, que permitan el diseño de mapas de procesos; no obstante, para ello, será imprescindible contar con la identificación de servicios y la interrelación entre los mismos en las fases de referencia y contra referencia de casos.
2. Se nota confusión por parte de las entidades del sistema respecto de la implementación de la LOIPEVCM, objeto del sistema y la implementación del PNPEVCM; al respecto, se debe indicar que no son instrumentos contrapuestos, la ley es el marco regulatorio, el plan permite la implementación de la ley a partir de la formulación de un diagnóstico de la situación nacional sobre VCM y la definición de objetivos, estrategias y acciones concretas para su aplicación en el plazo temporal que se defina para el plan. Para ello será muy importante la definición de metas y sus respectivos indicadores de resultado e impacto.
3. Al respecto, al analizar la teoría de cambio el impacto esperado de la implementación del PNPEVCM será la reducción de los casos de femicidio y



suicidio por efecto de la VCM; mientras que por paradójico que suene, el principal resultado esperado será el incremento de denuncias, ya que daría cuenta de un proceso de visibilización y reconocimiento social del problema. No en vano los resultados de la segunda encuesta de relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres revela que los porcentajes de denuncia de los distintos tipos de violencia oscilan entre el 5 y el 20%.

4. Es importante mencionar que es difícil generar un indicador para medir el cambio de patrones socioculturales y de las relaciones patriarcales de poder, por lo que las fuentes para la formulación de indicadores que permitan medir el avance en el cumplimiento de la política pública deberán basarse en las fuentes estadísticas (INEC, noviembre, 2019) y registros administrativos nacionales (SDH,2019); no obstante, para el planteamiento de resultados en la teoría de cambio se analizaron los indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención de Belém do Pará.
5. Con esto, los indicadores de resultado se basan en i) el número de denuncias y reportes de alerta temprana que se incrementan a partir de la implementación de la política, ii) el número de víctimas de violencia que reciben servicios de atención y protección y iii) el número de víctimas que cuyos derechos han sido restituidos.
6. Los indicadores de impacto a largo plazo guardarían relación con i) la reducción del número de víctimas de VCM y iii) la reducción y erradicación de casos de femicidio en el Ecuador.
7. Se sugiere la concentración de esfuerzos institucionales en la conformación, regularización y operación de los espacios de coordinación del nivel central: i) Comité Interinstitucional, ii) Comisiones de planificación, monitoreo y evaluación, iii) Mesa técnica de Territorialización y iv) Mesa técnica del RUV como motor del SNIPEVCM, esto permitirá ordenar los espacios y mecanismos preexistentes bajo una lógica técnica de operación del sistema orientada al cumplimiento de objetivos. Siendo primordial la puesta en marcha del modelo de gestión y el diseño del PNPEVCM en el marco de la propuesta hecha para funcionamiento del sistema.



Bibliografía

- Aguilar, L. F., & Bustelo, M. (2010). *Gobernanza. Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 23-51.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: AC.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (5 de febrero de 2018). *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. LOIPEVCM. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial Suplemento No.175.
- Asamblea Nacional. (2014). *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*. Quito: Registro Oficial, suplemento No.283 de 7 de julio de 2014.
- Congreso Nacional. (2003). *Código de la Niñez y Adolescencia*. Quito: Registro Oficial No. 737 de 3 de enero de 2003.
- Asamblea Nacional. (05 de 02 de 2018). *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. LOIPEVM. Quito, Pichincha, Ecuador: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional. (19 de octubre de 2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Registro Oficial, suplemento núm. 303.
- Asamblea Nacional. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Quito: Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de marzo de 2009.
- CEPAL. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- CNIG, INEC, MDI, AECID. (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 contras las Mujeres*. Quito, Ecuador: El Telégrafo.
- SDH. (2019). *Información Estadística de Femicidios a Nivel Nacional*. Secretaría de Derechos Humanos, Dirección de Planificación, Inversión y Seguimiento de Planes, Programas y Proyectos. Quito: SDH.
- CNIG. (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 contras las Mujeres*. Quito, Ecuador: El Telégrafo.
- CNIG. (2019). *Diagnóstico de los organismos del Sistema de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia*. Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. Quito: N/A.
- CNII. (2019). *Diagnóstico de los organismos del sistema de protección de derechos de niñez y adolescencia*. Quito: CNII.
- CNII. (2019). *Diagnóstico de los organismos del Sistema de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia*. Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional. Quito: N/A.



- INEC. (2019). Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU) Boletín. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Quito: INEC.
- INEC. (noviembre, 2019). 2da. Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- Iñigo Reto Iza, E. (2010). “Teoría de cambio: Un enfoque de pensamiento – acción para navegar la complejidad de los procesos de cambio social”. Guatemala: PNUD. MESECVI. (2013). Indicadores de progreso para la medición de la implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará. OEA. México: OEA.
- OEA. (1995). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Convención De Belém do Pará (pág. 14). Washington D.C.: OEA.
- OMS. (29 de 11 de 2017). Organización Mundial de la Salud. Recuperado el 22 de 08 de 2019, de Violencia contra la mujer: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>.
- ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Declaración
- ONU. (1981). Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer. (pág. 12). Nueva York: Asamblea General de las Naciones Unidas. INEC. (noviembre, 2019). 2da. Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
- OPS. (2014). Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países. Washington: Organización Panamericana de la Salud.
- PNUD. (12 de mayo de 2019). Consultoría para la elaboración de documento de revisión de buenas prácticas para erradicar la VCMN. Producto 3. Versión 2. (L. Soto, Ed.) Quito: PNUD.
- Presidencia de la República. (04 de mayo de 2018). Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Quito: Presidencia.
- Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”. (2013). Guía metodológica de formulación de indicadores y metas para las Agendas de Coordinación Intersectorial. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Técnica “Planifica Ecuador”. (s/f de s/f de s/f). Notas para discusión: Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación. Notas para discusión: Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación. Quito, Pichincha, Ecuador: SENPLADES.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Quito, Ecuador: SENPLADES.
- Secretaría Técnica Planifica Ecuador. (2018). Norma Técnica de los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Ex-SENPLADES. Quito: Registro oficial 244.
- SENPLADES. (2011). Guía para la formulación de políticas pública sectoriales. Quito: Registro Oficial No.184 de 30 de agosto de 2011.



Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General.

UNODC. (2018). Global Study on Homicide: Gender - related killing of women and girls 2018. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

UNPA. (2018). Diagnóstico y Plan de Transición para la Implementación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Quito: UNFPA.

WHO. (2013). Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence. Geneva, Switzerland: WHO.



Anexos

11.1 Metodología de levantamiento de información primaria

Antecedentes

Tomando en consideración que hasta la presente fecha se ha procedido con el planteamiento de un marco conceptual del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la violencia contra las mujeres (SNIPEVCM), mismo que incluye el análisis de marcos legales, institucionales y de política pública y que se ha generado una propuesta de funcionamiento del Sistema a través de esquemas organizacionales en el marco de la legislación nacional que permitan la coordinación interinstitucional y multinivel; se requiere levantar información de las 22 instituciones que forman parte del Sistema a nivel nacional así como del nivel local para la validación técnica de la propuesta.

Al respecto, es importante mencionar que el documento “Diagnóstico y plan de transición para la implementación del SNIPEVCM”, elaborado por el UNFPA formula un diagnóstico pormenorizado de las 22 instituciones del sistema, en cuanto a propuestas de política pública y su capacidad institucional; en este sentido, la propuesta de funcionamiento del SNIPEVCM a través de la conformación de un Comité Interinstitucional que permita el diseño, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer basado en los ejes planteados en la LOIPEVCM y su reglamento requiere del análisis de las contrapartes institucionales para participar en el Comité Interinstitucional y sus respectivas comisiones; así como la identificación de las unidades desconcentradas para la territorialización del sistema.

Por su parte, en los términos de referencia se plantea la necesidad de recoger buenas prácticas locales en función de las variables que se plantean a continuación:

- a) Metodología general para el levantamiento de información primaria para la configuración del modelo de gestión del sistema
- b) Instituciones del nivel central

Para el caso de las instituciones del nivel central se considera imprescindible conocer los siguientes puntos:

- Unidades y capacidades del nivel central para la gestión del sistema;
- Unidades y capacidades de los niveles desconcentrados para la gestión territorial del sistema;
- Mecanismos de articulación de los gremios de GAD para la gestión descentralizada de sus miembros.



CATEGORÍA	PREGUNTA DIRECTRIZ
i) Unidades y capacidades del nivel central para la gestión del Sistema	¿Cómo puede aportar y cuál es el nivel de conocimiento de la LOIPEVM y el Sistema por parte de la institución a la cual representa?
	¿Cuáles son las atribuciones relacionadas con la implementación del Sistema?
	¿En qué ejes debería formar parte su institución?
	¿En qué momento considera usted que se encuentra el Sistema con relación al cumplimiento de la LOIPEVM?
	¿Cómo considera usted que la SDH puede fomentar la implementación y organización del Sistema con relación al cumplimiento de la LOIPEVM?
	¿Cuáles son las unidades con atribuciones relacionadas a la implementación del Sistema?
	¿Cuáles son las capacidades instaladas para la implementación del Sistema?
	¿Cuáles son los instrumentos sectoriales generados por su institución para la implementación del Sistema conforme sus atribuciones?
	¿Cuáles son los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional para la implementación del Sistema?
ii) Unidades y capacidades de los niveles desconcentrados para la gestión territorial del Sistema	¿Cuáles son las unidades del nivel desconcentrado con atribuciones relacionadas a la implementación del Sistema?
	¿Cuáles son las capacidades instaladas y mecanismos de coordinación del nivel desconcentrado para la implementación del Sistema en el territorio?
	¿Cuáles son los mecanismos de coordinación del nivel desconcentrado para la implementación del sistema en el territorio?
iii) Mecanismos de articulación de los gremios de GAD para la gestión descentralizada de sus miembros.	¿Cuál es el mecanismo de articulación de los gremios de GAD con los GAD para lograr una gestión eficaz de la LOIPEVM a nivel territorial?
	¿Cuál es el mecanismo de articulación del PNEPVM a nivel territorial?

c) Buenas prácticas locales

Para el levantamiento de buenas prácticas locales se consideran los puntos planteados en los términos de referencia correspondientes a:

- Existencia de flujos de relacionamiento interinstitucional y multinivel
- Existencia de protocolos de actuación del nivel local para prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- Existencia de buenas prácticas de gestión administrativa y financiera para la implementación de acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- Existencia de buenas prácticas de regulación y normativa local para la implementación de acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.



CATEGORÍA	PREGUNTA DIRECTRIZ
i) Flujos de relacionamiento interinstitucional, multinivel y con actores de la sociedad civil	¿Cuenta el GAD con flujos de relacionamiento interinstitucional y multinivel para acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres? (Mecanismos de coordinación, convenios interinstitucionales y acuerdos)
	¿Cuáles son los principales problemas y nudos críticos con relación a la coordinación interinstitucional que tiene el GAD para garantizar y reparar derechos, atender y proteger víctimas de VcM?
	¿Existen espacios de participación local para la implementación de la Ley y acciones de prevención y erradicación de la VcM? ¿Cuán exitosos han sido? ¿A qué se debió el éxito? ¿Cuáles son sus resultados?
	¿Cómo se puede incrementar los niveles de participación de organizaciones en la planificación, gestión y seguimiento de acciones de prevención y erradicación de la VcM?
ii) Protocolos de actuación del nivel local para prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.	¿Cuenta el GAD con protocolos de actuación para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres? (Rutas de atención y protocolos)
iii) Buenas prácticas de gestión administrativa y financiera para la implementación de acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.	¿Cuáles son las prácticas institucionales innovadoras para una gestión eficiente de recursos a nivel local para implementar acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres? (Cooperación internacional, participación de ONG, convenios, participación comunitaria).
iv) Buenas prácticas de política pública, regulación y normativa local para la implementación de acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.	¿Cuáles son las prácticas institucionales innovadoras para regular y normar acciones de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres? (Ordenanzas, políticas locales, rendición de cuentas).
v) Enfoque de equidad y vulnerabilidad	¿Las políticas, programas, proyectos, regulaciones locales abordan los enfoques de diversidad, equidad y vulnerabilidad (género, edad, movilidad humana, pueblos y nacionalidades, pobreza)?



Con estos antecedentes, se requiere de la coordinación de actores locales e institucionales del nivel central para la implementación de la metodología propuesta a través de reuniones de trabajo y entrevistas con los funcionarios sugeridos por la Secretaría de Derechos Humanos, en función de las contrapartes fijadas hasta el momento.

11.2 Descripción de espacios de coordinación propuestos y ajustados

- a) Comité Interinstitucional para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres

Se ubica como primera instancia de coordinación a la “Cruzada Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género”, cuya adaptación consiste en la adopción de la figura institucional de Comité Interinstitucional, cuerpo colegiado de nivel directivo nacional, que a la luz del Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva tiene facultades de coordinación estatal y gubernamental sobre temas específicos (Art. 10-1; ERJAFE, D.E. 2428, última modificación 4 de mayo de 2018); sus funciones dentro del SNIPEVCM son de i) direccionamiento estratégico y político a los actores, ii) aprobación del PNEPVCM y iii) seguimiento y evaluación estratégica del avance del PNEPVCM.

Este espacio estará conformado por las máximas autoridades de las 22 instituciones que conforman el SNIPEVCM o sus delegados/as, deberán tener la facultad para tomar decisiones de política pública del nivel nacional.

- b) Comisiones de diseño, seguimiento y evaluación del PNPEVCM

Espacios de coordinación del nivel técnico-operativo nacional cuyas funciones son el diseño metodológico y técnico de estrategias, programas y proyectos que componen el PNEPVCM, la planificación, seguimiento y evaluación de la gestión del PNPEVCM, le corresponde generar los insumos técnicos necesarios para la toma de decisiones del nivel directivo.

Estos espacios estarán conformados por los representantes de las unidades técnicas del nivel nacional que tienen competencias o atribuciones asociadas a la implementación de la LOIPEVCM; para efectos del seguimiento al PNPEVCM se propone la conformación de dos Comisiones de planificación, seguimiento y evaluación del PNPEVCM en función de los ejes planteados en la LOIPEVCM y su reglamento:

- Comisión de planificación, seguimiento y evaluación del eje de prevención de violencia contra las mujeres;
- Comisión de planificación, seguimiento y evaluación de los ejes de atención, protección y reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres



La propuesta de adaptación institucional consiste en la transición de la actual Mesa Técnica de Prevención hacia i) Comisión de planificación, seguimiento y evaluación del eje de prevención de violencia contra las mujeres y creación de ii) Comisión de planificación, seguimiento y evaluación de los ejes de atención, protección y reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres.

c) Mesa técnica de territorialización de LOIPEVCM

Se propone la conformación del espacio de coordinación como un espacio técnico de nivel intermedio entre el nivel nacional y local que permita el diseño de instrumentos y herramientas, técnicas, metodológicos y legales que facilite y permita la implementación de la LOIPEVCM y el PNPEVCM en los distintos niveles de gestión territorial sean estos desconcentrados de la función ejecutivo y judicial o descentralizados correspondientes a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la función principal del mismo es la prestación integral de servicios para la atención protección y reparación de derechos de las víctimas de violencia contra las mujeres.

d) Mesa técnica del Registro Único de Víctimas de Violencia contra las Mujeres-RUV

Se propone la conservación del espacio de coordinación en torno a la base legal vigente que consta en la LOIPEVCM y su reglamento; constituye un espacio del nivel nacional transversal a todos los actores del sistema cuyas funciones son el desarrollo de lineamientos, criterios técnicos y esquemas metodológicos para la construcción del RUV; no obstante dada su naturaleza se sugiere la optimización del espacio para criterios de manejo de información para la fase de planificación, seguimiento y evaluación del PNPEVCM.

e) Observatorio Nacional de la violencia contra las mujeres

Se propone la conformación del Observatorio Nacional de la Violencia contra las mujeres conforme lo estipula la LOIPEVCM y su reglamento; constituye un espacio de coordinación de nivel técnico nacional con carácter transversal que permitirá diagnosticar la problemática a nivel nacional, monitorear, analizar y evaluar la implementación de la Ley y el PNPEVCM; cuyos resultados servirán como insumo al Comité Interinstitucional para el seguimiento y evaluación de carácter estratégico del PNPEVCM.

Constituye junto con la mesa técnica del RUV un espacio asesor en el ámbito de la gestión de información para el diseño, seguimiento y evaluación de la política pública; motivo por el cual se sugiere la integración de actores de la sociedad civil, academia, sector privado y cooperación internacional en este espacio.

A nivel local se identifican dos instancias cuyas competencias asignadas en torno a la protección de derechos en varios cuerpos legales, les dan facultades para la



implementación de la política pública integral de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

f) Consejos cantonales de Protección de Derechos

Los Consejos cantonales de protección de derechos son espacios de coordinación cuyas facultades están vinculadas a las de los Consejos Nacionales para la Igualdad a nivel local; es decir formulación, transversalización seguimiento, evaluación y observancia de políticas públicas municipales de protección de derechos para todos los grupos de atención prioritaria; es importante mencionar que estos espacios estaban constituidos iniciales para la atención y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes; no obstante tras la definición en el COOTAD como Consejos cantonales de Protección de Derechos pasan a atender todos los enfoques de igualdad incluido el de género (LOCNI, Disposición Transitoria 10ma.; COOTAD, Art. 598; CONA ARTS. 201 – 204).

Adicionalmente está entre sus competencias coordinar con entidades y redes interinstitucionales especializadas de protección de derechos entre las que están las Juntas Cantonales de protección de Derechos, la Defensoría del Pueblo, Ministerios Sectoriales con prestación de servicios a nivel local, Defensoría Pública, Consejo de la Judicatura, Organizaciones de la Sociedad Civil y organismos de cooperación internacional (CNIG, 2019, pp. 80-97)

Este espacio está constituido:

Con la participación paritaria de representantes de la sociedad civil, especialmente de los titulares de derechos; del sector público, integrados por los delegados de organismos desconcentrados del gobierno nacional que tengan responsabilidad directa en la garantía, protección y defensa de los derechos de las personas y grupos e atención prioritaria; delegados de los gobiernos metropolitanos o municipales respectivos; y delegados de los gobiernos parroquiales rurales. Estarán presididos por la máxima autoridad de la función ejecutiva de los gobiernos metropolitanos o municipales (...) y su vicepresidente será electo de entre los delegados de la sociedad civil.

Con estos antecedentes y en torno a la base legal vigente los CCPD se configuran como lo espacios locales de coordinación interinstitucional competentes para la implementación de la política pública integral de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres; por lo que la Mesa Técnica de Territorialización asume un rol preponderante con nivel técnico para la articulación de las acciones del nivel nacional con el nivel local; así como de la articulación interinstitucional entre entidades de la función ejecutiva y judicial nacional que forman parte del sistema y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Con este antecedente se ratifica la presencia de los órganos asociativos de los GAD dentro del SNIPEVCM; no obstante, sigue siendo un reto la coordinación directa con cada uno de los niveles de gobierno descentralizado.



g) Junta Cantonal de Protección de Derechos

Órgano de nivel operativo con autonomía administrativa y funcional cuya atribución vinculada a la LOIPEVCM es el “otorgamiento de medidas administrativas de protección inmediata” (LOIPEVCM, Disposición general 8va.).

Pese a no ser un espacio de coordinación, el cumplimiento de sus competencias demanda de la coordinación interinstitucional del nivel local y con unidades operativas del resto de instituciones para la implementación de las medidas administrativas de protección inmediata y el seguimiento al cumplimiento de las mismas.

h) Comités ciudadanos de vigilancia

Espacios ciudadanos de vigilancia del cumplimiento de la ley, que reportarán de manera semestral información y recomendaciones al Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres (Reglamento LOIPEVCM, Art. 26)

i) Mesas técnicas cantonales de prevención y erradicación de violencia contra las mujeres

Espacios de iniciativa local no regulados desde el nivel nacional para la generación de acciones de prevención y erradicación de violencia contra las mujeres (Sin información).

11.3 Propuesta de Acuerdo Ministerial para la regulación de los espacios de coordinación a partir de la Conformación del Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

11.3.1 Antecedentes legales para la conformación de un Comité Interinstitucional

Tomando en consideración que el artículo 21, numeral 16 de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres le da a la Secretaría de Derechos Humanos, en su calidad de ente rector del sistema, la atribución de “establecer mecanismos de coordinación interinstitucionales, tanto en el ámbito nacional y local para la implementación de las políticas públicas de erradicación de la violencia hacia las mujeres” y que para tales fines los artículos 7 y 8, numeral 6 de su Reglamento indica que es atribución de esta institución “reglamentar el funcionamiento interno del Espacio de coordinación de las acciones de los integrantes del Sistema” y que el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE, Decreto Ejecutivo No.2428, R.O. 537 de 18 de marzo de 2002, última modificación a 4 de mayo de 2018) define que el objeto del mismo es definir la estructura general, el funcionamiento de los órganos y entidades que integran la Administración Pública Central e Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva (Art.1) donde estas



podrán conformar Comités, entendidos como “cuerpo(s) colegiado(s) interinstitucional(es), cuyas funciones son de coordinación estatal y gubernamental, sobre temas específicos”; a continuación se define la estructura que adoptará el Sistema para fines de coordinación de acciones en el nivel nacional; considerando que el objeto del sistema es “prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres mediante el diseño, formulación, ejecución, supervisión, monitoreo y evaluación de normas, políticas, programas, mecanismos y acciones” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018, p. Art. 14), cuyos contenidos para efecto de ejecución por parte de las instituciones que forman parte del Sistema deberán constar en el PNPEVCM, entendido este como la política pública integral.

Con estos antecedentes, en función de la rectoría que ejerce la Secretaría de Derechos Humanos con relación al Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; propone la conformación del Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres como el espacio nacional de coordinación del sistema para la implementación de la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, su reglamento y por ende el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Las principales funciones de las instituciones que forman parte del sistema es la gestión e implementación de ley y la política pública que se defina en el PNPEVCM. El espacio de coordinación fijado para el funcionamiento del Sistema tendrá como objetivo seguir el ciclo de la política pública fijada interinstitucionalmente para la superación de la problemática social de la violencia contra las mujeres en el Ecuador.



Ilustración 25. Organización, Actores y Funciones.



Fuente: Art. 27 y 29 Reglamento LOIPEVCM; Art. 10-1 Estatuto del régimen jurídico de la función ejecutiva-ERJAFE.

11.3.2 Comité Interinstitucional para la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer

Se propone la organización de la Cruzada a través de un Comité Interinstitucional que abarque el resto de espacios de coordinación en torno al marco de legal y normativo.

11.3.3 Objeto del Comité

El Comité Interinstitucional tiene como objeto ser el espacio de coordinación nacional de acciones de los actores que forman parte del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y la implementación de la Ley y Reglamento correspondientes; a través del diseño, gestión, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

11.3.4 Integración del Comité

El comité estará integrado conforme el Artículo 22 de la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, por las siguientes instituciones:

1. Secretaría de Derechos Humanos (SDH);
2. Ministerio de Educación (MINEDUC);
3. Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENESCYT);
4. Ministerio de Salud Pública (MSP);
5. Ministerio de Gobierno (MINGOB);
6. Ministerio de Trabajo (MDT);
7. Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES);
8. Consejo Nacional para la igualdad de género (CNIG);
9. Consejo Nacional para la igualdad intergeneracional (CNII);
10. Consejo Nacional para la igualdad de pueblos y nacionalidades (CNIPN);
11. Consejo Nacional para igualdad de discapacidades (CONADIS);
12. Consejo Nacional para igualdad de movilidad humana (CNIMH);
13. Consejo de Regulación, Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación (CORDICOM);
14. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC);
15. Servicio Integrado de Seguridad ECU911 (ECU911);
16. Consejo de la Judicatura (CJ);
17. Fiscalía General del Estado (FGE);
18. Defensoría Pública del Ecuador (Defensoría Pública);
19. Defensoría del Pueblo (DPE);
20. Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE);
21. Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME);
22. Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAGOPARE).

11.3.5 Asistentes y designación de personas delegadas al Comité

Formarán parte del Comité Interinstitucional las máximas autoridades de cada una de las instituciones que forma parte del sistema, quienes en caso de no poder asistir a las sesiones del mismo deberán designar en forma expresa y de manera oficial un delegado o delegada a nivel de subsecretaria/o y con poder de decisión.

11.3.6 Atribuciones y responsabilidades del Comité.

Para el adecuado funcionamiento del Comité, además de las atribuciones definidas en la Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y su Reglamento, tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades:



- a) Aprobar anualmente, las fechas de las sesiones ordinarias;
- b) Conformar las Comisiones de seguimiento al plan, aprobar los informes de actividades de dichas comisiones y realizar recomendaciones de ser el caso;
- c) Proponer y autorizar la participación de invitadas e invitados expertas y expertos en las comisiones de seguimiento al plan;
- d) Coordinar las acciones para el diseño, gestión, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres;
- e) Impulsar y dar seguimiento de planes, programas y proyectos que forman parte del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contras las Mujeres;
- f) Proponer la celebración de acuerdos y convenios en materia de prevención y erradicación de la violencia contras las mujeres;
- g) Proponer, impulsar y dar seguimiento a los mecanismos de coordinación con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, organizaciones de la sociedad civil en materia de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- h) Sesionar, deliberar y emitir directrices necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y,
- i) Vigilar que la información que genere el Comité Interinstitucional y las mesas técnicas de trabajo sea administrada con absoluta confidencialidad, guardando para el efecto los parámetros legales definidos para tales fines.

11.3.7 Sesiones del Comité

El Comité Interinstitucional sesionará en forma ordinaria dos veces al año previa convocatoria del/la Presidente del Comité y conforme a la planificación aprobada en la primera sesión del año; y en forma extraordinaria cada vez que el caso amerite por convocatoria del presidente o a solicitud oficial de tres o más de sus integrantes, en la que se anexará la propuesta de orden del día. No se podrá sesionar de manera ordinaria ni extraordinaria, sin la presencia del/la presidente/tal.

La convocatoria para sesión ordinaria deberá ser notificada por escrito y de manera oficial con al menos cinco días de anticipación a su celebración. La convocatoria para sesiones extraordinarias deberá realizarse al menos con dos días de anticipación a la fecha de instalación.

El/la Presidente/a del Comité por iniciativa propia o a petición de cualquiera de los/las integrantes del Comité, podrá convocar a otras instituciones del Estado, miembros de la sociedad civil u organismos intergubernamentales a participar en las reuniones de trabajo, las mismas que asistirán con voz informativa, pero sin voto.

11.3.8 Quórum de las sesiones

Para la instalación de las sesiones del Comité, se requerirá la presencia de la mitad más uno de sus integrantes.



De no contar con el quórum indicado, el/la Presidente/a del Comité convocará a una nueva sesión dentro del siguiente día hábil; sesión que se llevará a cabo con los integrantes que se encuentren presentes.

11.3.9 Adopción de las decisiones

Las decisiones del Comité, se adoptarán por la mitad más uno de los integrantes del mismo. En caso de empate la o el presidente tendrá voto dirimente.

11.3.10 Actas de la sesión

Las actas del Comité Interinstitucional, serán elaboradas por el Secretario o Secretaria del mismo y para su validez deberá constar la firma de las y los asistentes.

Los documentos relacionados con las sesiones, serán archivados de manera física y digital por el Secretario del Comité y estarán a disposición de sus integrantes para su consulta. Las actas de las sesiones serán enviadas a todos los integrantes del Comité posterior a su suscripción.

11.3.11 Presidencia del Comité Interinstitucional

La presidencia del Comité Interinstitucional será ejercida por la/el Secretaria/o de Derechos Humanos como máxima autoridad del ente rector del Sistema.

11.3.12 Atribuciones del/la presidente/a

El/la presidente/a del Comité Interinstitucional tendrá como atribuciones:

- a) Convocar y presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Interinstitucional;
- b) Elaborar el orden del día de las sesiones del Comité Interinstitucional;
- c) Dirigir los debates en las sesiones del Comité Interinstitucional;
- d) Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos del Comité Interinstitucional y de ser el caso solicitar su ejecución;
- f) Brindar apoyo al trabajo de las comisiones de seguimiento;
- g) Informar al Comité Interinstitucional sobre el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos institucionales generados en el mismo;
- h) Poner a consideración de los integrantes del Comité Interinstitucional la aprobación del Plan Anual de trabajo, el mismo que será presentado en los dos primeros meses de cada año calendario;



- i) Solicitar la presencia de invitados expertos o expertas a las sesiones del Comité Interinstitucional, en las que se traten asuntos relacionados con la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- j) Poner en conocimiento del Comité Interinstitucional los informes relativos a los avances y resultados de la política pública, planes, programas y proyectos, así como de estrategias y campañas que realicen sus integrantes y participantes en materia de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres;
- k) Coordinar con el ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público y el Consejo de la Judicatura, la implementación y funcionamiento del Registro Único de Violencia contra las Mujeres al cual podrán acceder las demás instituciones que forman parte del Comité Interinstitucional. El sistema permitirá la recolección, procesamiento y análisis de información para tener una caracterización de la violencia contra las mujeres, la que servirá para la formulación de política pública; así como para el seguimiento de casos, restitución y reparación de derechos vulnerados a las presuntas víctimas o víctimas de violencia contra las mujeres;
- l) Coordinar los avances en materia de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres; así como la protección y asistencia a presuntas víctimas o víctimas;
- m) Solicitar información a los integrantes del Comité Interinstitucional, para la elaboración del informe anual sobre violencia contra las mujeres; y,
- n) Las demás atribuciones asignadas a la Secretaría de Derechos Humanos por la LOIPEVCM y su reglamento.

11.3.13 Secretaría del Comité Interinstitucional.

El/la Secretario/a será designado/a por el/la Presidente/a; siendo esta/e quien cumpla las funciones de Subsecretario/a de Prevención y Erradicación de la Violencia contra Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes. Para tales fines, el Subsecretario/a podrá delegar a sus funcionarias las actividades requeridas para asumir las atribuciones dentro del espacio de coordinación.

11.3.14 Atribuciones de la Secretaría del Comité Interinstitucional

El/la Secretario/a del Comité Interinstitucional tendrá como atribuciones:

- a) Apoyar al Comité Interinstitucional en la elaboración del Plan Anual de Trabajo;
- b) Elaborar las actas de las sesiones del Comité Interinstitucional, incluyendo los acuerdos adoptados en las mismas;
- c) Llevar el registro y control de las actas de las sesiones del Comité Interinstitucional; así como la demás documentación generada en las sesiones;



- d) Otorgar copias certificadas de los documentos que consten en los archivos, en término de las disposiciones jurídicas aplicables,
- e) Custodiar toda la documentación generada por el Comité Interinstitucional, comisiones de seguimiento al Plan, manteniendo un archivo físico y digital; y,
- f) Las demás asignadas por el Comité Interinstitucional en el ámbito de sus competencias.

11.3.15 Atribuciones de los/las integrantes del Comité

Los/las integrantes del Comité Interinstitucional tendrán las siguientes responsabilidades:

- a) Asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité;
- b) Solicitar al presidente/a del Comité, la inclusión de asuntos a tratar en el orden del día;
- c) Elaborar el Plan Anual de Trabajo;
- d) Proponer al comité, planes, programas y proyectos para el cumplimiento de sus actividades;
- e) Informar el cumplimiento de los compromisos asumidos desde cada institución en materia de prevención y erradicación de violencia contra las mujeres;
- f) Suministrar información al Registro Único de Violencia contra las Mujeres.

11.3.16 Comisiones de seguimiento

Conforme el artículo 29 del Reglamento a la LOIPEVCM, “el ente rector en coordinación con las entidades integrantes del Sistema podrá establecer una o varias comisiones de seguimiento y evaluación necesarias para el análisis del Plan Nacional para la prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”; en este sentido, y tomando en consideración que según la ley y el reglamento a la misma; el sistema se organiza a través de los ejes de i) Prevención de la violencia contra las mujeres, ii) Atención a las víctimas de violencia contra las mujeres, iii) Protección a las víctimas de violencia contra las mujeres y iv) Reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres; se considera que las comisiones se pueden constituir en función de estos ejes no sólo para el seguimiento y evaluación del PNPEVCM; sino que también para el diseño del mismo conforme estos ejes.

Siendo así se conforman las siguientes Comisiones:

1. Comisión de prevención de violencia contra las mujeres;
2. Comisión de atención, protección y reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres;



En este sentido, además de las/los delegados/os de cada institución que forma parte del Sistema al Comité Interinstitucional, se deberá designar de manera permanente un servidor/a de cada institución para que integre las Comisiones de seguimiento al Plan.

11.3.17 Coordinación de las comisiones de seguimiento al plan

La coordinación de cada una de las comisiones para diseño, seguimiento y evaluación del PNPEVCM por eje será ejercida por la/el funcionario/o a cargo de las siguientes direcciones de la SDH:

1. Comisión de prevención de violencia contra las mujeres, Dirección de Prevención y Transformación de la cultura de violencia;
2. Comisión de atención, protección y reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres, dirección de atención, protección y reparación de víctimas de violencia, explotación, trata, tráfico y otros grupos de atención prioritaria;

La coordinación de cada una de las comisiones deberá llevar un registro y control de las actas de las sesiones que se realice por cada comisión, los documentos originales serán entregados a la presidencia para su conocimiento y archivo de la Secretaría del Comité Interinstitucional.

11.3.18 Secretario/a de la comisión de diseño, seguimiento y evaluación

El/la servidor/a cargo de la coordinación de cada comisión podrá nombrar a una persona de la misma unidad para que desempeñe las funciones de secretario/a. Sesiones de la comisión de diseño, seguimiento y evaluación. Las comisiones sesionarán ordinariamente cada tres meses y extraordinariamente cuando amerite a solicitud de uno de sus integrantes.

La Dirección a cargo de la coordinación de cada comisión convocará a sesiones ordinarias por lo menos con cinco días de anticipación y extraordinarias con dos días de anticipación.

- Conformación de comisiones por eje del sistema
- Comisión de prevención de la violencia contra las mujeres

a) La comisión de prevención de la violencia contra las mujeres, estará conformada por las siguientes instituciones:

1. Secretaría de Derechos Humanos
2. Ministerio de Educación y Cultura



3. SENESCYT
4. Ministerio de Salud Pública
5. Ministerio de Trabajo
6. Ministerio de Inclusión Económica y Social
7. Consejo Nacional para la Igualdad de Género
8. Consejo de Igualdad Intergeneracional
9. Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades
10. Consejo Nacional de Discapacidades
11. CNIMH
12. Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
13. Asociación de Municipalidades del Ecuador
14. Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
15. Consejo de Comunicación
16. Ministerio de Gobierno
17. Servicio Integrado de Seguridad ECU911

Las instituciones que forman parte de la Comisión de prevención de la violencia contra las mujeres garantizarán el cumplimiento de los artículos 40, 41 y 42 de la LOIPEVCM y diseñar la política pública de prevención conforme los lineamientos generales del eje de prevención establecidos en el Reglamento a la ley en su artículo No.30 que son:

- 1) Diseñar y poner en marcha mecanismos de prevención primaria para evitar actos de violencia contra las mujeres;
- 2) Generar y difundir contenidos informativos enfocados a cambiar patrones socio, culturales y erradicar estereotipos de género que promueven la violencia contra las mujeres en toda su diversidad;
- 3) Establecer e implementar mecanismos de prevención secundaria enfocados en las mujeres que están en riesgo de sufrir violencia;
- 4) Desarrollar e implementar mecanismos de identificación de potenciales víctimas, los cuales tomarán en cuenta las variables previstas para el Registro Único de Violencia contra las Mujeres;
- 5) Desarrollar medidas de prevención terciaria para evitar que las víctimas de violencia contra las mujeres vuelvan a serlo;
- 6) Garantizar el acompañamiento y seguimiento de las víctimas de violencia; y,
- 7) Establecer mecanismos para que la víctima de violencia pueda restablecer su proyecto de vida.

b) Comisión de atención protección y reparación de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres

La comisión de Atención, protección y reparación de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres estará conformada por las siguientes instituciones:

1. Secretaría de Derechos Humanos
2. Ministerio de Salud Pública



3. Ministerio de Inclusión Económica y Social
4. Ministerio de Educación y Cultura
5. Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
6. Ministerio de Gobierno
7. Servicio Integrado de Seguridad ECU911
8. Fiscalía General del Estado
9. Consejo de la Judicatura
10. Defensoría Pública
11. Defensoría del Pueblo del Ecuador
12. Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador
13. Asociación de Municipalidades del Ecuador
14. Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador

Las instituciones que forman parte de la Comisión de atención, protección y reparación de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres garantizarán el cumplimiento de los ejes de atención, protección y reparación de derechos diseñarán la política pública, programas, proyectos y regulaciones correspondientes a cada uno de ellos conforme los siguientes artículos de la LOIPEVCM y los lineamientos generales planteados en su reglamento.

1) Política pública de atención a víctimas de violencia contra las mujeres

La política pública de atención a víctimas de violencia contra las mujeres considerará los artículos 43 y 44 de la LOIPEVCM y los lineamientos generales del eje de atención establecidos en el Reglamento a la ley en su artículo No.31 que son:

- a) Brindar servicios de atención observando los enfoques de género, intergeneracional, de discapacidades, de movilidad humana y de interculturalidad.
- b) Evitar el re victimización en la prestación de los servicios de atención.
- c) Garantizar que las víctimas de violencia contra las mujeres tengan acceso a atención emergente e integral, que incluya contención de la crisis, valoración inicial de situación de las víctimas, asistencia médica y/o psicológica, atención a las necesidades materiales relacionadas con la situación de emergencia de las víctimas y diagnóstico inicial.
- d) Asegurar que los servicios de atención psicosocial, jurídica y aquellos que brinda la Red de Salud Pública, sean gratuitos, respondan a necesidades y condiciones propias de cada víctima de violencia contra las mujeres y sean brindados bajo los principios de calidad, calidez, eficacia, buen trato y confidencialidad.
- e) Garantizar atención psicológica para restituir la estabilidad emocional, conductual y cognitiva de las víctimas de violencia contra las mujeres.
- f) Asegurar atención médica para reparar el bienestar físico, sexual y reproductivo de las víctimas de violencia contra las mujeres.



- g) Garantizar asistencia jurídica y patrocinio legal para restituir los derechos vulnerados de las víctimas de violencia contra las mujeres y propiciar su reparación integral.
- h) Garantizar la cobertura de los servicios de atención con la finalidad de evitar el traslado de las víctimas a lugares distintos a los de su domicilio. En los casos en los que se requiera asistencia médica especializada se observará la normativa que para el efecto emita el ente rector en Salud Pública.
- i) Emplear los mecanismos necesarios que garanticen la prestación de servicios de atención emergente durante las 24 horas de todos los días del año.
- j) Fortalecer las capacidades de su personal y de sus usuarias y usuarios en temas de derechos humanos, enfoque de género, violencia contra las mujeres, diversidad sexual, salud sexual y reproductiva, cambio de roles, cambio de patrones socioculturales, cambios de estereotipos de género.
- k) Desarrollar e implementar modelos y protocolos de atención integral dirigidos a las víctimas de violencia contra las mujeres, con especial énfasis en niñas y adolescentes, que incluyan atención legal, psicológica, médica y social.
- l) Brindar los servicios de atención vinculados con el otorgamiento de las medidas administrativas de protección, sin la necesidad de que la víctima de violencia contra las mujeres haya presentado una denuncia ante los órganos jurisdiccionales previa ante las autoridades pertinentes, siendo únicamente necesaria la simple descripción de los hechos.
- m) Ejecutar por parte del ente rector de Salud Pública, estrategias para la información y entrega de anticonceptivos de emergencia; además, deberá realizar los procedimientos y aplicar los esquemas profilácticos y terapéuticos necesarios, para detectar y prevenir el riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual, especialmente el VIH y hepatitis B, previa consejería y asesoría a la persona afectada, con su consentimiento informado expresado por escrito.

2) Política pública de protección a las víctimas de violencia contra las mujeres

La política pública de protección a víctimas de violencia contra las mujeres considerará los artículos 45 al 52 de la LOIPEVCM y los lineamientos generales del eje de protección establecidos en el Reglamento en el Capítulo III, artículos del 32 al 54.

3) Política pública de reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres

La política pública de reparación integral derechos a víctimas de violencia contra las mujeres considerará los artículos 62 al 65 de la LOIPEVCM y los lineamientos generales del eje de reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres establecidos en el Reglamento a la ley en el artículo 55 que son:



- a) La reparación deberá ser proporcional, integral y deberá observar las circunstancias específicas de las víctimas de violencia contra las mujeres.
- b) La reparación debe basarse en un enfoque integral atendiendo al distinto impacto que tiene la violencia sobre las mujeres; y, asegurando la participación de las víctimas y otros actores sociales.

11.3.19 Participación de invitados en la comisión

La dirección a cargo de la coordinación de cada Comisión por iniciativa propia o la de sus integrantes, podrá solicitar que en la sesión participen invitados expertos en materia de prevención y erradicación de violencia contra las mujeres.

1. Mesa técnica para la construcción y seguimiento del Registro único de Violencia Contra las Mujeres.

Conforme el artículo 15 del Reglamento la LOIPEVCM “el ente rector del Sistema establecerá una mesa técnica de trabajo interinstitucional” que estará conformada por las siguientes instituciones:



1. Secretaría de Derechos Humanos
2. Ministerio de Gobierno
3. Secretaría Técnica Planifica Ecuador
4. Consejo de la Judicatura
5. INEC
6. Fiscalía General del Estado
7. Defensoría Pública
8. Defensoría del Pueblo
9. Consejo Nacional para la Igualdad de Género

Esta mesa tendrá como función el desarrollo de lineamientos, criterios técnicos y esquemas metodológicos para la construcción del Registro único de Violencias contra las mujeres y será liderada por el MINGOB. La SDH “podrá delegar la implementación del Registro a alguna de las instituciones que forman parte del sistema (Reglamento a LOIPEVCM; Art. 15); así como estará a cargo de la custodia de los archivos correspondientes a la mesa técnica (Resolución No. SDH-SDH-2019-0007-R; Art. 25).

La mesa técnica estará conformada por las máximas autoridades de las instituciones que forman parte de la misma; pudiendo delegar mediante oficio, la participación en el pleno de dos servidoras o servidores de la institución con rango de Subsecretario/a (Resolución No. SDH-SDH-2019-0007-R; Art. 6).

Para detalle de la organización y funcionamiento de la mesa técnica referirse a la Resolución No. SDH-SDH-2019-0007-R de 24 de junio de 2019 que regula a la misma.

