



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO
MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

Capacidades Estatales y Violencia contra la mujer:

La compleja realidad del “Plan Nacional para la
Prevención y Erradicación de la Violencia contra las
Mujeres del Ecuador, en el período comprendido entre
Marzo de 2018 a Marzo de 2020”.

Tesista Carlos Julio Paredes Minango

Directora de Tesis Gloria María Minango Narvárez

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: (10/10/2020)

Índice

Contenido

Tabla de contenido	
Índice	2
Acrónimos	4
Línea Histórica:	6
Introducción	10
Descripción de los contenidos	12
Capítulo 1. Presentación del problema y la problemática de la investigación	14
El problema de investigación	14
Objetivo General	15
Objetivos Específicos	15
Justificación de la Investigación o relevancia del tema	15
La problemática de la investigación	16
La violencia de género contra las mujeres	16
Acuerdos internacionales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres	17
Las leyes de prevención y erradicación de la violencia en Ecuador	19
Mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM)	21
Capítulo 2. Consideraciones teóricas y metodológicas	23
2.1 Consideraciones teóricas	23
2.2 Consideraciones metodológicas	24
2.3 Análisis Documental, Análisis Interpretativo, Análisis Textual	26
2.4 Entrevistas a profundidad semi estructurada	26
2.5 Enfoque de brechas de capacidad de Ozlak y Orellana	27
2.6 Enfoque de capacidades estatales de los MAM	27
2.7 Fuentes de información	27
2.8 Tamaño de la muestra para las entrevistas:	28
Capítulo 3. Estado de la cuestión o del arte	29
3.1 Las capacidades estatales	29
3.1.1 Marco normativo, positivo y predictivo	29
3.1.2 ¿Qué son las capacidades estatales?	30
3.1.3. Perspectivas de la capacidad estatal	31
3.1.3.1 Capacidades estatales y popularidad - capacidades políticas	32
3.1.3.2. Capacidades estatales de Ozlak y Orellana	33

3.1.3.3. Las capacidades estatales de los Mecanismos de Adelanto para la Mujer –MAM-	35
3.2. El Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres -PLAN-	36
3.2.1 ¿Qué es el PLAN? Sus mandatos y obligaciones	36
3.2.2. El Estudio “Del compromiso a la acción”	37
3.2.4. Instrumentos de Planificación Nacional a los que debe alinearse el PLAN	41
3.2.4.1. Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 “Toda una Vida”	41
3.2.4.2. Agenda Nacional de las Mujeres y personas LGBTI 2018- 2021	42
3.3. La Secretaria de Derechos Humanos del Ecuador	43
3.3.1. ¿Qué es la Secretaria de Derechos Humanos? Su relación con el SINAPEVIM y LOIPEVM	43
3.3.2. La Secretaria de Derechos Humanos y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género	50
3.3.2.1. ¿Qué es el Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia (SINAPEVIM)?	51
3.3.2.2 Las cruzadas y mesas técnicas	53
Capítulo 4. Análisis y presentación de resultados	54
Capítulo 5. Conclusiones y debate	64
Referencias bibliográficas	66

Ilustración 1. Resultados de la encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres. -ENVIGMU 2019-	37
Ilustración 2. Organigrama de la Secretaria	44
Ilustración 3. Estructura Orgánica de la función ejecutiva de la República del Ecuador .	45
Ilustración 4. Ampliado Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador	46
Ilustración 5. Línea de Tiempo " antes" de la Secretaria de DD.HH.	48
Ilustración 6. El contexto del PLAN desde las capacidades estatales	54
Ilustración 7. Matriz de capacidades estatales de la SDH	55
Ilustración 8. La triada del PLAN	60
Ilustración 9. Estructuras entrelazadas. Plan, Secretaria y Violencia contra las mujeres .	62

Acrónimos

CEDAW: Convención sobre la Eliminación de todas la formas de Discriminación contra la Mujer.

CNIG: Consejo Nacional para la Igualdad de Género

COIP: Código Orgánico Integral Penal.

Convención Belém Do Para: La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer.

DCI: Déficit de Capacidad Institucional.

Ley N°103: Ley contra la violencia a la mujer y la familia.

LOIPEVM: Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

MAM: Mecanismos de Adelanto hacia la Mujer en América Latina y el Caribe

MJDHC: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

PLAN: Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

PNEVG: Plan Nacional para la erradicación de la Violencia de género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (2007 – 2017)

SADCI: Sistema de Análisis de Déficit de Capacidad Institucional.

SDH: Secretaria de Derechos Humanos

SINAPEVIM: Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

SNAI: Secretaria Nacional de Atención Integral a personas adultas privadas de la libertad y adolescentes infractores.

Línea Histórica:

17 de julio de 1980. Ratificación de la CEDAW por el Ecuador, publicado en el Registro Oficial 108 del 27 de octubre de 1981.

3 de Marzo de 1994. Acuerdo Ministerial N° 3548 del Ministerio y la Policía para que funcionen como comisarías de la mujer y la familia en Guayaquil, Quito, Portoviejo y Cuenca. Y se dispone que estas comisarías tengan preferencia pero no exclusión en los casos de violencia doméstica

30 de junio de 1995. Ratificación de la Convención Belem Do Pará por el Ecuador, publicada en el registro oficial N° 506 del 31 de enero del 2002.

29 de Noviembre de 1995. Aprobación de la Ley 103 N° “Contra la violencia a la mujer y a la familia” publicada en el registro oficial N° 838 del 11 de diciembre de 1995.

21 de Marzo del 2000. Acuerdo Ministerial N° 1187, creación de la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia, publicado en el Registro Oficial N° 47 del 30 de Marzo del 2000.

23 de Julio del 2002. Se crea la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia. Paso a denominarse Dirección Nacional de Género mediante el Acuerdo Ministerial N° 0244-A del

18 de Agosto de 2004. Elaboración del Decreto Ejecutivo N°1981 publicado en el registro oficial N° 410 de 31 de agosto de 2004 que declara como política prioritaria del Estado el combate contra la *trata de personas* en todas sus manifestaciones y crea la comisión para la elaboración del *Plan Nacional* sobre trata que en su mayoría afectaba a mujeres.

10 de septiembre de 2007. Elaboración del Decreto Ejecutivo N°620, publicado en el Registro Oficial N° 174 de la República del Ecuador del 20 de septiembre de 2007. Declara como política de Estado la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres. Establece la creación del plan (2007 – 2017) que permita generar acciones y medidas. Se establece la comisión de coordinación interinstitucional.

14 de Noviembre de 2007. Elaboración del Decreto Ejecutivo N° 748, publicado en el suplemento del Registro Oficial N° 220 de 2007. Se crea el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

27 de mayo del 2008. Elaboración del Decreto ejecutivo N° 1109 publicado en el Registro Oficial N° 358 de 12 de junio del 2008. Se reforma la comisión de coordinación interinstitucional.

20 de Octubre de 2008. Promulgación de la Constitución de la República del Ecuador.

14 de Diciembre de 2013. Promulgación del Código Orgánico Integral penal y publicado en el registro oficial N° 180 del 10 de Febrero de 2014.

27 de Agosto del 2014. Elaboración del Decreto Ejecutivo N°438. Reforma al decreto ejecutivo N°620. Se establece a los integrantes de la Comisión de Coordinación Interinstitucional. Que son las máximas autoridades del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ministerio de Educación Intercultural, Consejos Nacionales para la Igualdad de Género. Se agrega como tercer inciso en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 1522 del 17 de Mayo de 2013 publicado en el registro oficial N° 13 del 12 de Junio del 2013 que “Respecto de la violencia de género en contra de mujeres, niñas y adolescencia, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos definirá y coordinará la ejecución de la política pública en el marco de la garantía de los derechos humanos y el Ministerio del Interior ejercerá las facultades de gestión y control en el ámbito de la seguridad ciudadana. Se establece que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos presidirá y coordinará interinstitucionalmente la ejecución del Plan Nacional para la erradicación de la violencia contra la niñez, adolescencia y mujeres.

11 de Octubre de 2017. Se promulga el Plan Nacional de Desarrollo “Toda una Vida” 2017 -2021”.

31 de Enero del 2018. Se promulga la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres LOIPEVIM. Y se publica en el suplemento del Registro Oficial N°175 del 5 de febrero del 2018. Se dispone la creación de un nuevo Plan Nacional, se establece el ente rector del plan, *de facto* se elimina la temporalidad del PLAN 2007 – 2017 anterior. La disposición transitoria segunda establece el diseño de un plan de transición para la implementación del SINAPEVIM.

15 de Mayo del 2018. Se promulga el Decreto Ejecutivo N°397 publicado en el Registro Oficial N°254 de 04 de Junio del 2018. Se expidió el Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

19 de Julio del 2018. Se promulga el Decreto Ejecutivo N°460. Que reforma al Decreto ejecutivo N°397. Sustituyendo el literal a) de la disposición transitoria quinta. Se quita “*las mallas curriculares para todos los niveles educativos y de textos escolares y guías docentes que incluyan la transversalización del enfoque de género, nuevas masculinidades, mujeres en su diversidad...*”.

23 de Agosto del 2018. Se promulga el Decreto Ejecutivo N° 491. Elaboración de instrumentos para optimizar entidades de la función ejecutiva. Aceptar la renuncia de la ministra Rosana Alvarado Carrión del Ministerio de Justicia de Derechos Humanos y Cultos

s.f. Noviembre de 2018.¹ Se entrega el *Plan de Transición para la Implementación del Sistema Nacional de Prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres*

14 de Noviembre de 2018. Se promulga el Decreto Ejecutivo N°560 en que se dispone la transformación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la Secretaría de Derechos Humanos y en la Secretaría Nacional de Atención Integral a personas adultas privadas de la libertad y adolescentes infractores. Se concedió el plazo de 60 días para culminar el proceso de transición para la reorganización institucional, transferencia y

¹ El documento no registra el día. S.F. Sin fecha.

redistribución de las competencias del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. La Secretaria de Derechos Humanos en el artículo 2, literal b) será la encargada de la competencia “*erradicación de la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes*”.

14 de Enero de 2019. Se promulga el Decreto Ejecutivo n° 631 en el que se conceden 30 días adicionales para transferencia de competencias del Decreto Ejecutivo N° 560 desde la Secretaria de Derechos Humanos SDH – a la Secretaria Nacional de Atención Integral, SNAI. El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos quedará extinguido el 14 de Enero del 2019 fecha en que comenzará a funcionar la SDH y el SNAI.

5 de Febrero de 2019. Se promulga el Decreto Ejecutivo N° 660 en que se establece el organigrama estructural del servicio público de la República del Ecuador. Donde consta la situación jerárquica administrativa de la SDH y el CNIG.

Enero de 2020. Se entrega la evaluación de resultados del “Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la violencia contra las Mujeres 2007 - 2017” por parte de EVALUA consultoría encargada

Agradecimientos

Agradezco a mi madre por el apoyo para continuar la tesis de maestría, el apoyo emocional para darme fuerzas y seguir adelante.
Agradezco a las distinguidas autoridades de la Secretaria de Derechos Humanos y al Consejo Nacional para la Igualdad de Género.
Agradezco el haber decidido aprender nuevos conocimientos y a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina por su labor.

Introducción

El estudio de las capacidades estatales frente a la violencia contra las mujeres resulta un tema complejo a ser abordado. En América Latina y el Caribe la violencia contra las mujeres se la consideraba como un asunto privado, en el cual el Estado no debía interferir y por ende no se razonaba este problema social como un tema para ser tratado a nivel de normativa y política pública; Ecuador no fue la excepción.

Las voces de las organizaciones de mujeres del Ecuador y su continua e histórica lucha de reivindicación de derechos y denuncia social consiguieron que se empiece a visibilizar la violencia como un problema social y de salud pública a ser atendido de forma urgente. Los esfuerzos y férrea voluntad dieron como resultado la adherencia del Ecuador en 1981, a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y la posterior ratificación del Ecuador en 1995, a la Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer de Belém do Pará.

No obstante, las cifras de la Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las mujeres realizada en Ecuador en 2011, demostró que 6 de cada 10 mujeres fueron víctimas de violencia, es decir, más de 3.2 millones de mujeres sufrieron algún tipo de violencia por el hecho de ser mujeres. Por otra parte, 1 de cada 4 mujeres vivió violencia sexual; sin embargo, la violencia psicológica es la forma más recurrente de violencia de género. En el 76 % de los casos de violencia de género contra las mujeres, el agresor ha sido su pareja o ex pareja.

Ante esta realidad se creó el primer Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres que culminaría su ejecución en 2017 y cuyos resultados fueron levantados por la consultora EVALUA que destacó los logros alcanzados y deficiencias persistentes del mismo en materia de violencia contra la mujer.

Una de las deficiencias encontradas, fue la descoordinación de acciones integrales del aparato estatal por falta de una normativa en común que esclareciera sujetos de derechos, asignaciones presupuestarias y un ente coordinador plenamente identificado.

El 31 de Enero de 2018 ocurrió un hito legislativo al interior de la Asamblea Nacional del Ecuador debido a la aprobación de la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres por sus siglas LOIPEVIP que otorgó una normativa común al aparato estatal, estipuló a los sujetos de derechos, determinó una ruta de asignación presupuestaria específica, fijó al ente rector de Derechos Humanos como el coordinador de las acciones y estableció la formulación del Plan Nacional para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

A Marzo de 2020, la Secretaria de Derechos Humanos del Ecuador, ente rector de la LOIPEVIP no ha formulado aún, el Plan Nacional de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. La ausencia de este instrumento de política pública, acarrea el serio cuestionamiento de la capacidad estatal de la institución pública y del aparato estatal en su conjunto.

El cuestionamiento sobre las capacidades estatales tiene su sustento en dos antecedentes: Primero, el último Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer en el Ecuador culminó en 2017 y desde entonces son tres años sin que se haya ejecutado un nuevo plan; y, segundo, los lineamientos establecidos en la Convención Belém do Para (Capítulo 3, Artículo 8) (Essayag, 2017) dictan que: “*no puede haber dilaciones en las políticas orientadas para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres*”. De acuerdo a estos antecedentes, el Ecuador y la Secretaría de Derechos Humanos se encuentran incumpliendo la normativa internacional ratificada por el país.

En base a esta realidad la pregunta central de investigación se formula enfatizando a las capacidades estatales como medios que permitan responder a la misma. Se plantea así: ¿Cuáles son las capacidades estatales de la Secretaría de Derechos Humanos que impiden la formulación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres durante el período comprendido entre marzo 2018 a marzo 2020 en el Ecuador?

La pregunta de investigación permite formular el objetivo general de la investigación, sintetizado en: Explicar las capacidades estatales de la Secretaría de Derechos Humanos que impiden la formulación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres durante el período el comprendido entre marzo 2018 a marzo 2020 en el Ecuador.

Para dar una respuesta a la complejidad y a las lógicas subyacentes del estudio de caso, se optó por usar dos métodos que organicen la información dentro de la perspectiva metodológica cualitativa: explicativa.

El primer método es el Indicador Jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer, por sus siglas MAM con el correspondiente modelo de capacidades estatales, y el segundo método es el enfoque de las brechas de capacidades estatales “Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional”, por sus siglas SADCI.

La conclusión general se explica en dos sentidos debido al rasgo multidimensional y polisémico que presenta la capacidad estatal.

En una explicación convergente hacia el interior de la Secretaría de Derechos Humanos, el modelo de capacidades estatales, encuentra que el déficit relacionado con leyes, normas y en general, “reglas de juego”, el déficit relacionado con la capacidad financiera y física de las agencias, capital social (que les permite la articulación con la sociedad civil), la capacidad de negociación, la capacidad de representación y articulación de intereses de los diversos colectivos sociales de las mujeres y población LGBTI, las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad social y la capacidad para descifrar el contexto social, cultural, económico, internacional impiden la formulación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la mujer durante el período comprendido entre marzo 2018 a marzo 2020 en el Ecuador.

En una explicación divergente hacia el exterior del ente ejecutor, se dimensiona que el concepto de capacidad estatal se puede aplicar a la Secretaría de Derechos Humanos como un ente coordinar.

Esta explicación se sustenta en el Decreto Ejecutivo N° 560 del 14 de Noviembre de 2018 artículo 2, literal b) que encarga la competencia “*erradicación de la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes*” a la Secretaría de Derechos Humanos. Según el concepto de capacidad estatal de Bertranou, J (2013) “[...] es la aptitud de los entes

estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” se puede entender a la competencia del Decreto Ejecutivo N°560 como una capacidad estatal.

La misma capacidad estatal fue ejecutada anteriormente por el extinto Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos –MDJHC- entre el 2015 y 2017. Mismo período de tiempo en que se reconoció al MDJHC como el Mecanismo de Adelanto para la Mujer, MAM en el Ecuador. Por ende, si la SDH es la actual ente ejecutora de la competencia “*erradicación de la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes* se concluye que la –SDH- pudiera ser considerada como el actual Mecanismo de Adelanto para la Mujer en caso de realizarse un estudio a nivel regional.

Con este fundamento se puede decir que el Nivel Jerárquico Medio de MAM de la Secretaría de Derechos Humanos impide la formulación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la mujer durante el período comprendido entre marzo 2018 a marzo 2020 en el Ecuador, ya que la Secretaría de Derechos Humanos no tiene un decreto ejecutivo que le otorgue mayor nivel jerárquico, lo que limita su capacidad estatal.

Descripción de los contenidos

La investigación se presenta en 5 capítulos:

El primer capítulo que presenta el problema y la problemática de la investigación:

Se presenta: el problema de investigación, la pregunta de investigación, el objetivo general y los objetivos específicos

El segundo capítulo corresponde al estado del arte en el que se presenta:

El primer apartado analiza los marcos de desarrollo de las capacidades estatales.

Se muestran definiciones de las capacidades estatales, los autores dentro del campo y los modelos “Sistema de Análisis de Desarrollo y Capacidad Institucional” SADCI y el Indicador jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer, MAM con sus correspondientes capacidades estatales.

El segundo apartado muestra al Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres en el Ecuador dentro de la Ley Orgánica de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Se muestran diferentes estudios regionales e informes nacionales relacionados con el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres como: “*Del compromiso a la acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres América Latina y el Caribe*”, “*Informe final de evaluación: Evaluación Operativa y de resultados del “Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género, hacia niñez, adolescencia y mujeres”*”, “*Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 e Indicadores de la Agenda Nacional de las Mujeres y personas LGBTI 2018 -2021*”

El tercer apartado caracteriza a la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador (SDH) como el ente ejecutor del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres. El apartado da muestra de la relación existente entre la SDH y varios otros entes que son: Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia

contra las Mujeres (SINAPEVIM), el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVIM) y el Plan de Transición.

El tercer capítulo corresponde a las consideraciones teóricas y metodológicas del estudio de caso.

Expone que es una tesis explicativa cualitativa con marco teórico de capacidades estatales basada en el concepto de Bertranou J (2015), con el método del “Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional” y en el Indicador jerárquico de los Mecanismos de Adelanto para la Mujer. Se complementa con técnicas de entrevista semi-estructurada y observación participante.

El cuarto capítulo expone los resultados y hallazgos de la investigación.

El quinto capítulo presenta las conclusiones relacionadas con los objetivos planteados en la investigación.

Capítulo 1. Presentación del problema y la problemática de la investigación

En este capítulo se caracteriza el problema, la pregunta de investigación, el objetivo general, los objetivos específicos y la justificación. La problemática de la investigación por medio de algunos apuntes de acuerdos internacionales y regionales de América Latina y el Caribe, así como una breve revisión a la trayectoria legislativa en materia de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer.

El problema de investigación

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres – LOIPEVIM-, vigente desde el 5 de febrero de 2018 en el Ecuador, y su Reglamento², establecen la conformación del Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres – SINAPEVIM- y determinan la formulación, elaboración y aprobación del *Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres*, cuyo acrónimo para esta tesis será PLAN, como instrumento de planificación que articula las competencias, políticas, acciones y servicios para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

El PLAN, es un instrumento de política pública cuya formulación y aprobación le corresponde al ente rector del Sistema, la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador -SDH-. A la presente fecha, marzo de 2020, aún no se encuentra formulado el PLAN, aunque hayan transcurrido dos años desde su promulgación en la LOIPEVIM.

La ausencia de este instrumento de política pública, acarrea el serio cuestionamiento de la capacidad estatal de la Secretaria de Derechos Humanos en la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Este cuestionamiento es reforzado, en base a los lineamientos establecidos en la Convención Belém do Para (Capítulo 3, Artículo 8) (Essayag, 2017) que dicta: “*no puede haber dilaciones en las políticas orientadas para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres*”; y por la brecha de inacción de 3 años que se cuentan a partir de la finalización del último Plan de Erradicación de la Violencia contra la mujer en el periodo 2007- 2017 en el Ecuador. De acuerdo a este parámetro, el Ecuador estaría en la categoría de países que incumplen actualmente con la Convención debido a que la última iniciativa ha sido superada en su temporalidad.

La LOIPEVIM dictamina enfáticamente que el ente rector de derechos humanos debe elaborar el nuevo PLAN, por lo que se asume, que la Secretaria de Derechos Humanos del Ecuador, se encuentra desarrollando la etapa de formulación³ del mismo.

² Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, aprobado el 5 de mayo de 2018,

³ La etapa de formulación es un paso dentro del ciclo de política pública. Sin embargo se habla desde esa posición porque no se conoce o establece “niveles de avance” sino una condicionalidad de probable o improbable en su ejecución.

Objetivo General

- Explicar las capacidades estatales de la Secretaria de Derechos Humanos que impiden la formulación del Plan Nacional de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer durante el período comprendido entre marzo 2018 a marzo 2020 en el Ecuador.

Objetivos Específicos

- Identificar las capacidades estatales de la Secretaria de Derechos Humanos que impiden la formulación del Plan Nacional de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer durante el período comprendido entre marzo 2018 a marzo 2020 en el Ecuador.
- Describir el contexto del Plan Nacional de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres durante el período comprendido entre marzo 2018 a marzo 2020 en el Ecuador.
- Describir la gestión de la Secretaria de Derechos Humanos durante el período comprendido entre marzo 2018 a marzo 2020 en el Ecuador.

Justificación de la Investigación o relevancia del tema

La Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres por sus siglas ENVIGMU 2019, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo por sus siglas INEC, en Ecuador, demostró que el 69.9% de las mujeres encuestadas a nivel nacional sufrieron violencia en los últimos 12 meses. En ese porcentaje se incluyen la violencia psicológica, física, sexual, económica y patrimonial. Estas cifras demuestran que la violencia contra las mujeres en la sociedad ecuatoriana es persistente, y que resulta indispensable actuar sobre el problema social en cuestión. Pero la ausencia del PLAN dificulta una acción coordinada por parte del aparato estatal. Por ende, el trabajo de investigación de explicar y determinar las capacidades estatales que impiden la formulación del PLAN resulta prioritario ya que se enmarca dentro de los esfuerzos para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y a su vez contribuir con el artículo 66.3 de la Constitución de la República del Ecuador que determina que el Estado:

“Reconoce y garantiza a las personas: El derecho a la integridad personal, que incluye: a) La integridad física, psíquica, moral y sexual. b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual (...)” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008).

La investigación sobre el PLAN, se convierte en una pauta de estudio para conocer la respuesta de las capacidades estatales de la Secretaria de Derechos Humanos para la implementación de políticas para la erradicación de la violencia, en escenarios económicos adversos, reestructuración profunda de las instituciones, la restauración y fortalecimiento de las relaciones entre la institucionalidad y la sociedad civil y las demandas de aceleración de procesos por parte de las organizaciones de mujeres.

El presente trabajo de investigación puede convertirse en fuente de referencia para futuras exploraciones e investigadores que profundicen las temáticas abordadas en el mismo.

Con el propósito de contextualizar el planteamiento del problema de la investigación es necesario conocer a breves rasgos algunos constructos operantes en la sociedad.

La problemática de la investigación

La violencia de género contra las mujeres

De acuerdo con los enunciados básicos de la Convención de Belem do Para⁴, incorporados en su preámbulo, la violencia aparte de ser una ofensa contra la dignidad humana es una de las formas más graves de discriminación que sufren las mujeres, pues aparte del daño directo que genera a los derechos, a la integridad personal y a la salud, pone en riesgo el goce de los otros derechos y libertades conexos, que definen el concepto de vida digna.

La violencia ejercida contra las mujeres no solo obstaculiza el pleno ejercicio y goce de sus derechos, sino que es una forma muy eficaz de perpetuar las desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres.

La Convención de Belem do Pará, en su artículo 1, manifiesta “debe entenderse por violencia contra la mujer 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”.

De acuerdo a Rita Segato la violencia estaría compuesta por procesos que existen en la sociedad que son: *“la aparición de un tipo de crimen, el expresivo; el crimen utilitario, y la presencia de un mandato de violación que forma parte de los mecanismos de fraternidad masculina.”* (Segato, 2003). Es decir que, estos procesos señalan que; al interior de la violencia contra la mujer hay dinámicas vinculadas a roles, identidades, y muchos más aspectos propios de la sociología, etnología, psicología, antropología que requieren mayor análisis.

Segato, demuestra en sus investigaciones con personas privadas de la libertad condenados por violación, que existe un mandato para violentar un “acto o hecho violento” que legitime, normalice y configure una camaradería “camarilla”. Todo esto se explica de forma más completa en el mito fundacional baruya (Segato, 2003) que básicamente, habla de que lo masculino al verse inseguro, usurpa lo femenino despojándolo de su cualidad de fuerza creadora y desposeyéndola de subjetividad y sujeto íntegro; reduciéndolo a un ente pasivo. No solo lo vuelve un objeto sino que lo cosifica anulándolo.

Es en esta disfuncionalidad que se hace necesaria una justificación legitimadora que usualmente suele ser el discurso de androcentrismo, *“que supone a los hombres como sujetos sociales de poder y define a la mujer como sujetos complementarios a los hombres y tiene sus raíces ideológicas en el patriarcado.”* (García, 2007). Para validar aún más esta justificación se tergiversa por los agresores en un modelo de organización social hegemónico que alimenta las dinámicas de violencia al establecer que los roles de género

⁴ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer
"Convención de Belem do Para"

masculino y femenino sean asimétricos, colocando el masculino por sobre el femenino y determinando, beneficios, espacios de expresión y trabajo según sea el caso. Más concretamente Jacques Derrida (Derrida, 1972) acuña *falocentrismo* para referirse al privilegio de los masculino por sobre lo femenino en la construcción del significado.

El rol masculino de trabajo se espera que sea público mientras que el rol femenino se espera que sea privado y de cuidado, y al existir alguna contravención con la normalización del patriarcado, la sanción correspondiente es “legitimada” y “permitida” con la violencia. Un fenómeno rector injusto de la organización social es auto protegido con la violencia.

Es decir que el sistema de pensamiento androcéntrico pre-establece papeles sociales (roles de género) que deben cumplir hombres y mujeres con superioridad del rol masculino sobre el femenino. Sutilmente va estableciendo perfiles y moldes aceptables cuya desviación sería sancionada

La legitimación pasaría entonces a un proceso de normalización de las relaciones disfuncionales y que pueden ser identificadas por medio de tres elementos propuestos en el *Manual de valoración del daño psicológico*. (Secretaría de Derechos Humanos, 2019, pág. 15)

- Un comportamiento que tiene intencionalidad de dañar
- Negar sistemáticamente que las personas son iguales, seres con vida, protegidos por leyes que aseguran sus derechos
- Un substrato ideológico que busca su justificación

Además de la legitimación de la violencia contra la mujer, sucede una dimensión multidimensional que la acompaña por lo que se hace necesario identificar los factores en su construcción que los presenta Habe y Seidberg (Habe & Seidenberg, 1978). Los procesos de construcción social de la violencia se enmarcan en 4 factores: El agente de la acción, la víctima, la situación en que se produce y el grado de daño producido en la víctima.

Debido a que la violencia contra las mujeres sucede dentro de una disfuncional organización social, se hace necesario cambios estructurales en la organización socioeconómica de todo un Estado, como menciona Lagarde: “*se ha encontrado que sociedades con una mayor igualdad y equidad genérica y menor violencia de género se dan en países en que se articulan democracias igualitarias con desarrollo social equitativo y calidad de vida*”. (Lagarde, 2010).

En este contexto, el PLAN debe considerar a la violencia contra las mujeres como un fenómeno estructural que afecta a toda la sociedad.

La violencia contra las mujeres en el Ecuador, es conceptualizada en la LOIPEVIM, como:

“cualquier acción o conducta basada en su género que cause o no muerte, daño y/o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial, gineco-obstétrico a las mujeres, tanto en el ámbito público como privado” (LOIPEVIM, 2018. Art. 4)

Acuerdos internacionales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres

El PLAN, tiene sus orígenes en las convenciones internacionales y regionales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y por tanto, es necesaria una mención al hito porque supuso un avance en políticas públicas en Ecuador y un cambio en la noción de violencia desde un asunto privado, al interior del hogar, hacia un asunto de intervención estatal.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer conocida también como la Convención Belem do Pará fue promulgada en 1994, y propuso un cambio como lo resume Luz Patricia Mejía Guerrero Comisionada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relatora para los derechos de las mujeres, 2008-2011. Presidenta de la CIDH, 2009

La Corte IDH había sostenido que: “de acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención, los Estados están obligados a respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en ella. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana”

En consecuencia, afirmaba la doctrina hegemónica, se estaba frente a una violación de derechos humanos si y sólo si el Estado, sus agentes o particulares bajo su aquiescencia, eran los responsables directos de esta violación.

A partir de esta doctrina, durante años los derechos humanos de niñas, adolescentes y mujeres en ámbitos diferentes a sus relaciones con el Estado, no fueron reconocidos como derechos humanos, toda vez que todo aquello que ocurriese en el espacio privado era considerado como competencia de otras ramas del derecho, y que le competía al derecho de familia o al derecho civil regularlo en tanto y en cuanto eran relaciones entre particulares. Así, la Convención de Belém do Pará pone bajo la lupa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos la realidad que enfrentan las mujeres a diario en la Región, adoptando como nuevo paradigma de los derechos humanos (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2012, pág. 190)

Además de impulsar reformas de los marcos normativos, la Convención de Belém do Pará, alienta a los Estados suscritos a que adopten, por todos los medios posibles, y sin dilaciones, políticas que estén orientadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres (Capítulo III, Artículo 8°). Comprobando los avances de los Estados miembros mediante el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará por sus siglas MESECVI. Sin embargo en el Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará en su página 10 se explicita que el Ecuador envió sus avances posterior a la fecha plazo y por ende, sus avances no fueron incluidos en el informe.

El otro compromiso internacional, relacionado con el PLAN es la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW-que fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de octubre de 1979 y fue ratificada por el Ecuador el 09 de noviembre de 1981 entregando su primer informe en diciembre de 1982.

Su articulado se concentra en 3 aspectos de la situación de la mujer: derechos civiles y condición social y jurídica; derechos vinculados a la reproducción humana; factores culturales en las relaciones entre los sexos.

La importancia de la CEDAW para el Ecuador se expresó en varios puntos: obligar al estado a tomar medidas concretas para eliminar la discriminación, amplió la

responsabilidad estatal hacia actos de personas privadas, empresas, instituciones y organizaciones no estatales, definió discriminación y estableció el concepto de igualdad sustantiva y por último incluyó medidas transitorias de acción afirmativa que se llaman medidas especiales de carácter temporal, que no se considerarán discriminación hasta alcanzar los objetivos de igualdad real entre hombres y mujeres.

Tanto la Convención Belém Do Para como la CEDAW, establecieron Mecanismos de Seguimiento para evidenciar los logros alcanzados y observaciones pertinentes. Sin embargo, la información de avances en políticas públicas expuesta por el Estado Ecuatoriano en las encuestas de los Mecanismos de Seguimiento pueden ser cuestionables si consideran también los Informes Sombra de las organizaciones civiles de mujeres que denuncian los problemas en la ejecución de políticas públicas del Estado Ecuatoriano.

Ambos acuerdos internacionales pueden ser considerados como precursores para la formulación del Plan ya que la vigencia de dichos acuerdos, forman parte de la red de políticas públicas que establecen y formulan los instrumentos de políticas públicas.

Desde una perspectiva de trayectoria histórica, el PLAN, puede ser considerado como el paso lógico a seguir de una secuencia de hitos legales que vendrían a ser las generaciones de leyes así como de las nociones que han sido establecidas y ampliadas.

Las leyes de prevención y erradicación de la violencia en Ecuador

El devenir de la respuesta estatal a la violencia contra la mujer es de larga data en el Ecuador, pero se pueden diferenciar dos estrategias que se pueden extrapolar de Essayag de un estudio regional (Essayag, 2017). La primera estrategia se caracterizó por ser “judicializadora punitiva” donde se sanciona al infractor; mientras que la segunda estrategia se caracterizan por ser “integradoras”, que significa enjuiciar al agresor e intervenir interdisciplinariamente con la víctima para rehacer su proyecto de vida mediante varios servicios públicos ofrecidos por el Estado ecuatoriano

La estrategia de primera generación, conocida así, porque sus leyes se centraron en corregir mediante la sanción con privación de libertad los actos violentos hacia las mujeres cuando el caso sobrepasaba el ámbito de lo privado. “Corregir” en el sentido de encarcelar al perpetrador; no de reparar el daño mediante acciones que devuelvan a la víctima a una situación de estabilidad. Cabe anotar que ésta violencia hacia la mujer fue entendida inicialmente como violencia intrafamiliar. Estas nociones fueron cambiadas por las convenciones CEDAW y Belem Do Pará.

Las leyes y normas de primera generación del Ecuador son:

- Acuerdo Ministerial N° 3548 de 1994 del Ministerio de Gobierno y Policía para que funcionen comisarías de la mujer y la familia en Guayaquil, Quito, Portoviejo y Cuenca en el que se dispone que estas comisarías tengan preferencia pero no exclusión en los casos de violencia doméstica (Jácome Villalba, 2003). Esta Ley estuvo vigente hasta el año 2014 cuando se expide un nuevo Código Orgánico Integral Penal, COIP.
- Ley N°103 “Contra la violencia a la mujer y a la familia” aprobada en Noviembre de 1995 y publicada en el Registro oficial N° 838 del 11 de diciembre de 1995.
- En la Constitución de 1998 se reconoce por primera vez al Estado ecuatoriano como responsable de garantizar a las mujeres una vida libre de violencia. En su artículo 23, numeral 3, se establece que: “*El Estado adoptará las medidas*

necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia contra los niños, adolescentes, las mujeres y personas de la tercera edad”.

- Acuerdo Ministerial N° 1187 del 21 de Marzo del 2000 y publicado en el Registro Oficial N° 47 del 30 de Marzo del 2000, con el que se crea la Dirección Nacional de Comisarías de la Mujer y la Familia que posteriormente se denominó Dirección Nacional de Género mediante el Acuerdo Ministerial N° 0244-A del 23 de Julio del 2002.
- Decreto Ejecutivo N°1981 del 18 de Agosto de 2004, publicado en el Registro oficial N° 410 de 31 de agosto de 2004 que declara como política prioritaria del Estado el combate contra la trata de personas en todas sus manifestaciones y crea la comisión para la elaboración del Plan Nacional sobre Trata que en su mayoría afectaba a mujeres.
- Decreto Ejecutivo N°620 del 10 de septiembre de 2007, publicado en el Registro Oficial N° 174 de la República del Ecuador del 20 de septiembre de 2007, que declara como política de Estado la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres. Establece la creación del primer Plan (2007 – 2017) que permita generar acciones y medidas. Se establece la comisión de coordinación interinstitucional.

En este acápite, es necesario realizar una acotación manifestada por Rocío Rosero (2017, pág. 2) quien sintetiza el contexto que existió en Ecuador antes de la promulgación de la LOIPEVM, es decir antes de la segunda generación de leyes.

La transición institucional hacia organismos especializados en violencia de género en la administración de justicia no ha cambiado el panorama de las limitaciones estructurales en cuanto al acceso. La eliminación de la boleta de auxilio, la falta de medidas de protección inmediata, la obligatoriedad de presentar las denuncias ante la fiscalía o juzgados especializados, la ausencia de rutas de acceso en territorio, la frecuente actitud de los operadores de justicia que desincentivan la denuncia señalando que puede ser maliciosa y temeraria, junto a la ausencia de políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia. (Rosero, 2017).

Algunas reflexiones de Rosero señalan que:

El Código Orgánico Integral Penal -COIP- tuvo la incorporación de nuevos tipos penales relacionados con actos de violencia contra las mujeres, se especificaron los delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar y aquellos que atentan contra el derecho a la igualdad.

Los procedimientos que contemplaron el COIP no son especializados en violencia contra las mujeres ni abarcan los tipos y ámbitos en los que se puede expresar.

Los vacíos impactan de forma negativa y recaen en la re victimización de las mujeres.

Existen falencias en el marco normativo y de política pública.

La coalición Nacional de Mujeres detalló en el Informe Sombra de la CEDAW que existen falencias en el marco normativo. Puesto que la ley 103 fue desmembrada con la aprobación del COIP que es fundamentalmente sancionadora y no contempla aspectos relativos a la prevención, al sistema de protección, a la institucionalidad y a la restitución integral de derechos de las sobrevivientes de violencias.

La segunda generación de leyes es impulsada por colectivos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil. Se destaca la declaración expresa de contar con planes y sistemas integrales que a manera de política transversal en el servicio público modificaran todas las dinámicas para responder efectivamente a todas las formas en que la violencia contra las mujeres se expresaba en la sociedad.

La segunda generación de leyes en el Ecuador, estaría comprendida por:

- La Constitución de la República del Ecuador del 2008.
- Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres LOIPEVM, publicada en el suplemento del Registro Oficial N°175 del 5 de febrero del 2018. Se dispone la creación de un nuevo Plan Nacional, se establece al ente rector del Plan, de facto se elimina la temporalidad del Plan 2007 – 2017 anterior. La disposición transitoria segunda establece el diseño de un plan de transición para la implementación del SINAPEVIM. La LOIPEVM se destaca, porque en su artículo 10 especifica los tipos de violencia contra las mujeres: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica, política y gineco-obstétrica.
- El Decreto Ejecutivo N°397 publicado en el Registro Oficial N°254 de 04 de Junio del 2018, que expide el Reglamento General de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

De la trayectoria histórica y la revisión de los acuerdos internacionales se visibiliza la asignación de un ente público encargado de ejecutar las políticas públicas, a más del sistema de justicia que es de donde procede la noción judicializadora.

En este contexto, es necesario identificar apropiadamente al ente público encargado de la ejecución de las políticas públicas para prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, según el parámetro regional de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer.

Mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM)

Los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM) “*son los mecanismos institucionales para dirigir y coordinar las políticas de igualdad de género en los Estados de América Latina y el Caribe.*” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018)

El nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer constituye un indicador cualitativo que describe el estatus que los países formalmente han conferido a estos mecanismos mediante leyes, decretos y otras medidas oficiales. Los niveles de clasificación para América Latina son: nivel alto para los mecanismos con rango institucional de Ministerio o bien cuando el rango de la o el titular es de Ministra/o con plena participación en el Gabinete. En el nivel medio se han ubicado a los mecanismos que dependen de la presidencia y cuyos titulares no participan en el Gabinete (oficinas adscritas a la presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras). En el nivel bajo se encuentran los mecanismos que dependen de un Ministerio o de una autoridad de menor rango (viceministerios, institutos, consejos y otras figuras). En el Caribe, región la clasificación es similar y se expresa en: alto nivel si el titular del mecanismo

es un ministro, nivel medio si depende de y es responsable ante el Primer Ministro, nivel bajo si depende o es responsable ante un Ministro sectorial. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018)

En América Latina, los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM) se crearon entre la década de 1980 e inicios de los años noventa como entidades con diverso grado de institucionalidad, y hasta hoy el nivel de institucionalidad y jerarquía de estos organismos dentro de la propia burocracia estatal es muy diverso. En América Latina el 60% de los países poseen MAM⁵ de alto nivel - lo que significa que estos han recibido rango institucional de Ministerio o su titular tiene rango de Ministra o Ministro, con plena participación en el Gabinete.

Pero subir de nivel a una institución pública MAM no solo consiste en decretar su ascenso; significa también que debe pasar por tres momentos. Primero la necesidad de transformar (mediante política intersectorial e interministerial) las relaciones de poder entre hombre y mujer. Segundo, instalar la interlocución y articulación con las otras instituciones del Estado en manera más armónica; y, tercero, la capacidad de articulación y de incidencia para las políticas transversales se produce con un marco de tratados de derechos humanos.⁶

⁵ Indicador Jerárquico de los Mecanismos Adelanto hacia la Mujer

⁶ el 20 y 21 de Junio del 2016 en Santiago de Chile se presentó la *conferencia “Avances y desafíos de la institucionalidad social en América Latina y el Caribe: caminos hacia una protección social universal bajo el enfoque de derechos”* en donde se dio la ponencia “*Los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer como articuladores transversales*” (Observatorio de Igualdad de Género, CEPAL, 2016)

En esta ponencia se destaca que hay un proceso técnico – político que responden a una constelación de factores en donde el mayor peso para mantener el “estatus quo” del MAM se da por medio: relaciones de poder, culturas y prácticas, resistencia e inercias institucionales. Mientras que la igualdad de género como política enfrenta a manera de contrapeso con: rango (referido al nivel jerárquico), voluntad política y políticas transversales.

Capítulo 2. Consideraciones teóricas y metodológicas

Este capítulo inicia con la presentación del origen de las perspectivas teóricas y metodologías seleccionadas para el estudio de caso. Se considera como concepto central de la tesis a las capacidades estatales de Bertranou J. (2013) que a su vez da paso al uso de la teoría y método de las capacidades estatales como la metodología SADCI de Ozlak y Orellana y el Indicador Jerárquico de MAM con las respectivas capacidades estatales. La ventaja del método se basa en su polisemia y multidimensionalidad para abordar problemas complejos e interrelacionados permitiendo un análisis integral.

El capítulo muestra que tanto el SADCI como el Indicador de los Mecanismos de Adelanto hacia la Mujer son útiles para medir las capacidades estatales que impiden la formulación del Plan puesto que el método del Indicador ha confirmado una tendencia en América Latina sobre los planes nacionales de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. En tanto que la metodología del SADCI sirve para identificar específicamente las capacidades estatales de la Secretaría de Derechos Humanos.

2.1 Consideraciones teóricas

La pregunta central de investigación de la tesis, puede ser respondida por diferentes enfoques teóricos que prioricen exponer alguna variable por sobre otra.

El PLAN es un instrumento de política pública complejo, multidimensional e interrelacionado y que está orientado a la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer, que a su vez, la violencia, tiene rasgos como: la naturalización, auto reproducción y multidimensionalidad, entre otros. Dichas cualidades imposibilitan priorizar unas variables sobre otras por lo que es necesario incluir un marco teórico que aborde sistemáticamente el problema interconectado.

Por tanto, el marco teórico escogido fueron las capacidades estatales, pues permiten analizar varios factores en sentido convergente o divergente según las relaciones intra - organizacionales e inter - organizacionales que se susciten durante el análisis y que además, permiten implementar una perspectiva instrumental (es decir, requiere de la identificación previa de una finalidad) que es muy propio de las políticas públicas. Adicionalmente, las capacidades estatales permiten ser aplicadas a distintos sujetos estatales (organizaciones públicas) y analíticamente diferenciado de los resultados esperados.

Las capacidades estatales tienen la ventaja de complementarse con el análisis de los marcos normativos, positivos y predictivos. Partiendo de un marco se puede entender a la formulación del PLAN como un juicio de valor que expresa una prioridad de la política ecuatoriana cuya acción se encamina hacia prevenir y erradicar un problema multidimensional. Y que además, el marco predictivo permite anticipar posibles dinámicas dentro del estudio de caso como una dificultad en la transversalización, una dificultad en conciliación de intereses en conflicto, una profunda interconexión, el impacto de los contextos culturales y una lectura diferente de los hechos por los actores.

Debido a que el rasgo multidimensional e interconectado del PLAN tiende a incluir más variables para su análisis, es necesario contar con un concepto amplio pero sencillo como lo propone Bertranou, J (2013) que define a la capacidad estatal como: “[...] *la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente*”

Con este concepto se puede entender que:

“Por un lado, el concepto supone la asignación de esta cualidad (aptitud) a entes (actores) estatales de distinto tipo en función de la finalidad u objetivo que se utilice como parámetro contra el cual evaluar la capacidad: puede tratarse del Estado-Nación como un todo (o un Estado subnacional), de una agencia pública, o de un conglomerado de agencias que deben actuar de manera conjunta. Por otro lado, el concepto hace referencia a una cualidad del Estado que puede estar presente en diversos grados. En ese sentido, el Estado puede ser más o menos capaz, en función de la existencia de estas dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y de capital interorganizacional. Finalmente, el concepto de aptitud nos remite a la idea de la existencia (o no) de condiciones para el logro de los fines (resultados) previstos. La capacidad entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas condiciones para el logro de resultados.” Bertranou J (2015, pág. 39).

Esta conceptualización, permite sortear varios obstáculos, al tiempo que permite establecer un debate entre paradigmas. Al considerar que la capacidad estatal puede ser vista como un todo conjunto de la organización y también puede ser específica al interior de la organización se puede abordar la multidimensionalidad sin excluir o priorizar algún factor y al tiempo que permite contrastar en forma conjunta. De igual manera se permite manejar en un escenario de incertidumbre en base a evidencia contrastada.

Las respuestas a las interrogantes de la pregunta central pueden, entonces, establecerse en varios debates como por ejemplo: la autonomía de las organizaciones públicas si son o no independientes del gobierno central; la articulación público privada en donde las relaciones pueden opacar o absorber actividades; la calidad del aparato burocrático, si la normatividad permite la agilidad en decisiones o no lo hace; y la coordinación interorganizacional pública sobre la interacción entre instituciones con jurisdicciones diferentes en territorios diferentes.

2.2 Consideraciones metodológicas

Existen varias posibles respuestas a la pregunta de investigación. Así como varias formas de responder según el método empleado. Siendo este el caso, se reitera la selección del concepto de Bertranou J (2015) para esta tesis, porque conlleva a utilizar un método que sea sensible ante la multidimensionalidad del PLAN como lo es: el “Sistema de Análisis del Desarrollo de la Capacidad Institucional”, SADC I que está diseñada para *“identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones* (Oszlak y Orellana, 2001, p. 2). En el apartado de capacidades estatales se explicó que el SADC I permite identificar de forma específica las capacidades estatales y sus brechas por medio de seis componentes de déficit de capacidad institucional (DCI). En resumen, esta metodología sistemática y digitalizada, examina mediante cuestionarios los déficits de capacidad estatal.

Sin embargo para esta tesis, las preguntas de los cuestionarios debieron ser adaptadas al formato de entrevista semi-estructurada con la finalidad de permitir al entrevistada/o extenderse en su respuesta.

Se utilizará el SADC I para analizar la capacidad estatal con que cuenta la Secretaría de Derechos Humanos para formular el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la

violencia contra las Mujeres mediante el estudio de la gestión rutinaria de la organización para conocer los déficits de capacidad institucional (DCI).

Para considerar a la capacidad estatal de manera conjunta y de forma global en la Secretaría de Derecho Humanos es necesario remitir el Decreto Ejecutivo N°560 que asigna la competencia de “*erradicación de la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes*”.

Con esta competencia se entiende que la Secretaría de Derechos Humanos puede ser analizada en su conjunto lo que le dotaría de una noción de MAM en el caso que se hiciese un nuevo estudio.

Los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM) son: “*los mecanismos institucionales para dirigir y coordinar las políticas de igualdad de género en los Estados de América Latina y el Caribe*.” (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2019).

Con estos antecedentes se podría inferir, que la idea que se ha ido desarrollando a lo largo de la revisión bibliográfica, es que existe una correlación en forma de relación proporcionalmente directa entre el nivel jerárquico que ocupa un Mecanismo para el Adelanto de la Mujer-MAM- dentro de su país y el pleno ejercicio y formulación de las políticas públicas de promoción de la mujer y la equidad de género (Plan Nacional para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres).

Esta tendencia constituye un cuestionamiento secundario que enriquece el análisis de las capacidades estatales que impiden la formulación del PLAN.

De forma resumida se expone que la investigación que se desarrolla, se enmarca en siguientes características:

Diseño: Transversal, Estudio de Caso

Investigación: Explicativa⁷ Cualitativa.

El tipo de investigación es explicativa debido a que no solo se intenta identificar las características específicas del caso sino que intentará establecer conexiones entre diversos eventos comprendiendo sus relaciones. Esto último se sustenta en Hurtado de Barrera (2005) y Babbie E. R. (2015).

Método: Inductivo – deductivo. Sistema de Análisis de Desarrollo de la Capacidad Institucional, SADCI, Índice jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer, MAM

Técnica: Análisis documental, Análisis interpretativo, Análisis textual, Observación Participante, Entrevistas a profundidad semi .estructuradas.

⁷ El concepto parte de: (Babbie E. R., 2015, pág. 122) “Explanation is the discovery and reporting of relationships among different aspects of the phenomenon under study” [La explicación es el descubrimiento y reporte de relaciones entre diferentes aspectos del fenómeno en estudio]. Para precisar mejor el concepto el autor sugiere un ejemplo: (Babbie E. R., 2015, pág. 93) “Reporting the voting intentions of a electorate is descriptive but reporting why some people plants to vote for Candidate A and others for Candidate B is explanatory” [Informar las intenciones de voto de un electorado es descriptivo, pero informar por qué algunas personas deciden votar por el candidato A y otras por el candidato B es explicativo].

2.3 Análisis Documental, Análisis Interpretativo, Análisis Textual

La información sobre capacidades estatales y violencia contra las mujeres en Ecuador, se encuentra fragmentada o discontinuada en fuentes oficiales. En tal razón se utiliza el estudio “Del Compromiso a la acción” presentado el año 2015, que muestra un análisis pormenorizado de la situación de los MAM en América Latina, y que infiere una tendencia para clasificación de los mismos.

El estudio se conecta con el PLAN, ya que reconoce al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, institución encargada de la competencia (capacidad estatal) “erradicar la violencia contra niñas, adolescentes y mujeres”, como el Mecanismo de Adelanto de la Mujer del Ecuador en el año 2015.

Como se había mencionado, mediante Decreto ejecutivo N°560, la competencia para “erradicar la violencia contra niñas, adolescentes y mujeres” fue asumida por la Secretaría de Derechos Humanos, institución encargada de la formulación y ejecución del PLAN, lo que equivaldría a ser considerada como MAM del país.

En contraste, no puede concluirse que la SDH, se considere miembro del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará (MESECVI), pues el Tercer Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará (OEA, 2017) explica en su página 10, que el Ecuador entregó sus respuestas a los indicadores de seguimiento fuera del plazo acordado y por tanto no fueron considerados dentro del informe, lo que deja incertidumbre sobre este tema.

Debe mencionarse que los Mecanismos de Seguimiento de la CEDAW, presentación de informes 8vo y 9no, que se realizó en el año 2015, fueron presentados por el CNIG y sus recomendaciones fueron resueltas mediante la aprobación de la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres LOIPEVM.

2.4 Entrevistas a profundidad semi estructurada

La entrevista semi estructurada está formulada considerando como ejes temáticos los 6 déficits de capacidad estatal de Ozlak y Orellana y también el Indicador Jerárquico de MAM. Las respuestas se contrastarán con los conceptos y categorías de los 6 déficits de capacidad estatal e Indicador Jerárquico.

Las preguntas se formularon de manera amplia para posibilitar la extensión de la respuesta y que en el proceso se hicieran descubrimientos de refutación o afirmación sobre las capacidades que impiden la formulación del PLAN.

Las entrevistas semi-estructuradas se realizaron en las dependencias de las autoridades de forma presencial mediante solicitud por escrito para una reunión de entrevista con duración de 1 hora de duración con el debido consentimiento informado de autorización para grabar las respuestas.

Esta modalidad permitió que la persona entrevistada/o se sienta en un ambiente de confianza para que pueda revelar información crucial de la gestión de los recursos, puertas adentro. Dicha información suele ser comprometedor y a veces desventajosa, por tanto requiere de una aproximación indirecta. Se busca contrastar la información de la revisión bibliográfica manteniendo la apertura al dialogo sin romperlo.

La entrevista está organizada en ejes temáticos, cuyas respuestas se contrastarán con las indagaciones de la revisión bibliográfica y se ubicarán en la forma más cercana a algunas de las categorías de brechas de capacidad estatal y correspondencia con el Indicador jerárquico de MAM. Por esta razón la palabra “déficit” fue cambiada a “estudio” en las categorías de Oslak y Orellana (Oslak & Orellana, 2000), lo que permitió adaptar el instrumento hacia temas delicados de la gestión en la cual los entrevistados no perciban como amenaza la entrevista para revelar información.

La Observación Participante se suscitó por medio de preguntas como público asistente dirigidas a las ministras y ministros del Estado Ecuatoriano durante las ponencias ministeriales en conmemoración del Día Internacional para la Eliminación de Violencia contra la mujer 2019, evento desarrollado en las instalaciones del Banco Central del Ecuador. Se recurrió a esta acción, debido a la apretada agenda de las y los actores primarios que impedía concertar citas para realizar las entrevistas semi-estructuradas.

2.5 Enfoque de brechas de capacidad de Oslak y Orellana

- Déficit relacionados con leyes, normas y en general, “reglas de juego”
- Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales
- Déficit relacionados con la estructura interna y distribución de funciones
- Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias
- Déficit relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas
- Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes

2.6 Enfoque de capacidades estatales de los MAM

- Disponibilidad de recursos humanos capacitados;
- Disponibilidad de recursos económicos, en especial los fondos públicos y la capacidad para administrar los recursos escasos;
- Capacidad tecnológica
- Capital social (que les permite la articulación con la sociedad civil); v) capacidad de negociación;
- Capacidad de representación y articulación de intereses de los diversos colectivos sociales de las mujeres, la población LGBTI, las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad social, etc.);
- Capacidad para descifrar el contexto social, cultural, económico, internacional;
- Participación e incidencia en los espacios y procesos de toma de decisiones, tanto en los gabinetes ministeriales como en los ámbitos parlamentarios.

2.7 Fuentes de información

Fuentes primarias

Entrevistas realizadas a actores claves, encargados de la formulación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres de la Secretaría de Derechos Humanos, del Consejo Nacional para la Igualdad de Género, de la Coordinadora Política de Mujeres del Ecuador, organización de la sociedad civil

Fuentes bibliográficas secundarias

Estudio “*Del compromiso a la acción*”.

Ley Orgánica de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres, Plan Nacional de Desarrollo “*Toda una vida 2017 – 2021*”.

Agenda Nacional de Mujeres 2018 – 2021.

Estatuto Orgánico por Procesos de la Secretaría de Derechos Humanos.

Plan de Transición sobre la implementación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

Informe de Evaluación del Plan Nacional de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer 2007- 2017.

Discursos de autoridades sobre resultados de la Encuesta sobre Relaciones Familiares y violencia de género contra las Mujeres, 2019.

Ponencia de autoridades ministeriales durante el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer 2019 realizado en Banco Central del Ecuador.

2.8 Tamaño de la muestra para las entrevistas:

El tamaño de la muestra es de 4 personas claves

Las entrevistas fueron realizadas a:

- Secretaria Técnica del Consejo Nacional para la Igualdad de Género.
- Especialista en Género del CNIG.
- Directora de Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, de la Secretaría de Derechos Humanos.
- Integrante – portavoz, de la Coordinadora Política de Mujeres del Ecuador.

Las consideraciones metodológicas descritas en el presente capítulo, guían el desarrollo de la investigación así como dan pautas para el análisis de la misma.

Capítulo 3. Estado de la cuestión o del arte

Este capítulo trata propiamente sobre el estado de la cuestión o del arte que consiste en planes de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer en el Ecuador. El mismo se divide en tres apartados: capacidades estatales, planes de prevención y erradicación de la violencia en Ecuador y la Secretaria de Derechos Humanos del Ecuador.

Las consideraciones conceptuales y normativas que mostrará el capítulo son:

Las capacidades estatales y el indicador de jerarquía de los Mecanismos de Adelanto para la Mujer se posicionan como un método válido para establecer una relación proporcionalmente directa en América latina y el Caribe sobre planes nacionales de prevención, cuya premisa se enmarca en “a mayor nivel jerárquico de la entidad pública ejecutora de planes nacionales de prevención, es más probable que los planes nacionales se ejecuten” y viceversa.

El Plan Nacional requiere ser implementado transversalmente en el estado ecuatoriano cuya organización es jerárquica y con capacidades estatales diferentes bajo la observancia del Consejo Nacional para la Igualdad de Género y la rectoría de la Secretaria de Derechos Humanos. Ésta última con problemas en su estatuto orgánico heredado de una institución pública anterior.

Algunos obstáculos ocurridos durante el Primer Plan Nacional de Prevención todavía persisten en la implementación del nuevo Plan Nacional.

3.1 Las capacidades estatales

3.1.1 Marco normativo, positivo y predictivo

Encuadrar al PLAN dentro del enfoque de las capacidades estatales requiere identificar previamente las nociones de desarrollo: *marco normativo, positivo y predictivo* originalmente desarrollado por Keynes en 1891 y ampliado por Deneulin, Clausen, & Arellí, 2018 para situar y analizar las dinámicas involucradas en la formulación e implementación de este instrumento.

El marco normativo aplicado a la política pública determina el cómo, los diferentes grupos involucrados deben comportarse para producir las mejoras buscadas. El marco normativo se realiza previo a los análisis positivos y predictivos e influye sobre estos últimos; y gran parte de los juicios de valor que expresarán las prioridades de la política y la conceptualización y/o problematización de la realidad a abordar se harán en este marco. El marco normativo influyen tanto en:

(...) la formulación de la política como su implementación, contribuyen a determinar las estadísticas a recolectar, influenciar el análisis, otorgan mayor relevancia a la política dependiendo del tema y [su posición en la red de políticas], favorecen o entorpecen movimientos sociales, pueden motivar a algunos profesionales por razones morales o éticas (...) y la credibilidad de las políticas. (Introducción del enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina, 2018, pág. 26)

Acciones que, aunque no son suficientes para generar desarrollo, proveen la línea de pensamiento y encuadre general.

El marco positivo prioriza el aprendizaje de experiencias e iniciativas pasadas, recaba y analiza la información existente y relevante, testea hipótesis y retroalimenta esa información mediante análisis descriptivos.

El último marco es predictivo y se basa en modificar una situación bajo ciertas condiciones particulares y averiguar los resultados más probables. Todos estos marcos se entrelazan durante la política y enfrentan desafíos comunes con cierto grado de: *“incertidumbre, dificultades de predicción, conciliación de intereses en conflicto, identificación de vínculos causales, e interconexiones entre diversas variables”* (Deneulin, Clausen, & Arelí, 2018, pág. 26).

Los marcos de desarrollo, aplicados apropiadamente, expondrán los obstáculos en la formulación de las políticas públicas.

Primero la dificultad de transversalizarse en forma horizontal y vertical en diferentes contextos e instituciones.

Segundo el requerimiento de la previa conciliación de intereses en conflicto entre los actores para realizar cualquier acción. Este obstáculo es el más prioritario en superar debido a las consecuencias desfavorables contra las políticas que surjan por malentendidos, confusiones o asimetrías en el acuerdo.

Tercero la profunda interconexión existente entre las políticas vigentes debido a que la nueva política debe contemplar las preferencias e incentivos de los actores involucrados, mientras que, sirve de guía para comportamientos de los usuarios, las políticas de empresas, los gobiernos seccionales y los actores internacionales.

Cuarto la política no puede ser elaborada sin considerar los contextos culturales, políticos, económicos e institucionales, tampoco será apropiado proyectar la política a futuro sin considerar las categorías anteriores.

Quinto consiste en pensar que cada grupo o individuo relacionado con la situación tiene una lectura de los hechos y una concepción normativa diferente. Pues pueden presentarse desacuerdos difíciles de conciliar destacando que pueden ser manejados de mejor o peor manera en función de la política más idónea para conseguir los resultados deseados.

3.1.2 ¿Qué son las capacidades estatales?

El estudio de las capacidades estatales es una puerta de entrada para abordar problemas más generales de la gestión pública y su relación con la sociedad civil. El enfoque es sensible a la relación entre Estado y sociedad, la legitimidad estatal en los dispositivos organizacionales, la gestión pública eficaz y eficiente en la producción de bienes y servicios intermedios y finales; y en los arreglos inter – organizacionales.

La bibliografía sobre capacidad estatal es vasta y compleja. En sí mismo, el concepto de capacidad estatal es objeto de desacuerdos entre académicos y expertos en donde el mayor debate gira en torno a la cuestión de los criterios y/o categorías ideales para establecer la constitución “auténtica” de la capacidad estatal.

El término presenta características propias de la complejidad de las ciencias sociales como el carácter polisémico ocasionado por la diversidad de variables propias de cada

contexto histórico – cultural particular y también presenta una noción multidimensional por cuanto una misma capacidad estatal puede tener más de una dimensión de análisis y funcionalidad; convirtiéndose indivisible para las dinámicas de la realidad. También presenta diferentes niveles de crecimiento o decrecimiento u oscilación entre un estado pleno o ambiguo. Para conectar las complejas ideas de capacidad es necesario remitirse a un posicionamiento que son los trabajos de Merilee Grindle (Bertraou, 2015). El trabajo teórico de Grindle (1997) aporta al análisis y más complejidad conceptual pues tiene una de las más nítidas definiciones de capacidad, como la: ‘*habilidad para desempeñar tareas propias de manera efectiva, eficiente y sostenida*’. (Grindle, 1997)

Además provee de una clasificación de las capacidades estatales en cuatro dimensiones básicas de capacidad: técnicas, administrativas, institucionales y políticas. Sus ideas de clasificación parten de la premisa de que tanto el aparato burocrático como las pugnas en la arena política por los partidos políticos formulan e implementan las capacidades, captan recursos e instituyen reglas que gobiernan las interacciones entre lo político y económico. Otra forma de ordenar la multidimensionalidad en la noción de capacidad estatal es señalada por Mariana Chudovsky (CAF Banco de Desarrollo de América Latina , 2015, pág. 17) consiste en agrupar en dos categorías, las definiciones que “maximizan” o “minimizan” el número de atributos que requiere la definición de capacidad. Otro señalamiento de Chudovsky es que el término de “capacidad estatal” no puede deslindarse de la pregunta “¿para qué?”, es decir de su noción de funcionalidad en un contexto y tiempo particular lo que lo hace específico a su significado.

La conceptualización de capacidad estatal también posee un rasgo “relacional” que se define por la cualidad de generar acuerdos entre instituciones público y privadas. Esta idea tiene la potencialidad de describir no tanto la regulación imperativa (que puede ser mejor captada a partir de la noción de capacidades técnico administrativas), sino la capacidad de estimular voluntariamente acciones productivas por parte de actores estatales, estableciendo nuevos arreglos institucionales de colaboración público-privada (FLACSO-sede Argentina, 2017). Con los direccionamientos previos, se procede ahora con la noción de capacidad dominante para la tesis.

El enfoque sobre Brechas de Capacidad Estatal tiene como núcleo conceptual a la capacidad estatal “[...] *es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente*” (Bertranou, 2013).

La última definición de capacidad estatal está dada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por sus siglas (PNUD) que define capacidad estatal como: “*la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible.*” (PNUD, 2010, pág. 2).

En este marco, las “capacidades estatales” concernientes para el presente trabajo de investigación estarán circunscritas al escenario de gestión y administración pública ecuatoriana y políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

3.1.3. Perspectivas de la capacidad estatal

Así como existen rasgos multidimensionales y nociones de funcionalidad en el concepto de capacidad estatal, es preciso incluir un apartado sobre la perspectiva que desarrolle los postulados anteriores.

La concepción de Hilderbrand y Grindle (FLACSO, 2017) sobre las capacidades estatales postularon algunas condiciones que necesitan las capacidades técnicas y administrativas para ser descubiertas y abordadas:

- El ambiente de la acción, que es el medio económico, político y social en el cual el gobierno lleva adelante sus actividades.
- El contexto institucional del sector público, que incluye las reglas que enmarcan el accionar gubernamental: recursos, atribuciones, competencias, etc.
- La red de trabajo (task network), que se refiere al conjunto de organizaciones involucradas en cumplir un determinado trabajo.
- Las organizaciones.
- Los recursos humanos.

A partir de esta premisa, el Dr Alain Tobelem desarrolló el Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI), metodología utilizada por el Banco Mundial para evaluar la factibilidad y avance de proyectos de desarrollo en la década de los noventa. Posteriormente Oszlak y Orellana (Oszlak & Orellana, 2000) fortalecen el modelo agregando la perspectiva de marco lógico.

Otra forma de ver las dimensiones de la capacidad estatal es proporcionada por Repetto (2007) quien define como dimensiones (utiliza el término componentes) de la capacidad estatal: *a las capacidades administrativas y las políticas, entendiéndolo que las técnicas o las institucionales no constituyen dimensiones discernibles de manera mutuamente excluyente.* (FLACSO sede Argentina, 2017). En el texto se afirma que la capacidad administrativa es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal.

3.1.3.1 Capacidades estatales y popularidad - capacidades políticas

La caracterización más interesante en el texto de Repetto se refiere a la capacidad política, a la cual define como *“la capacidad de los gobiernos para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”* (Repetto, 2007)

En otro párrafo añade que: *“un aspecto clave de la capacidad política está entonces asociado al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que bregan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública”* (Repetto, 2007)

Por estas razones, el éxito de ciertos planes y programas puedan ser vistos como trampolines políticos (como estrategia política) o como reconocimiento político (popularidad) para balancear el estatus quo a favor. La idea consiste en mantener la opinión pública y voluntad política interesada en las capacidades estatales sin que estas sean un obstáculo para el propio desarrollo de las mismas.

La visión de Repetto nos permite conectar al PLAN como un actor principal en el escenario político en la sustentación para la opinión pública y relevancia.

3.1.3.2. Capacidades estatales de Oszlak y Orellana

El Sistema de Análisis de Capacidad Institucional SADC I por sus siglas, fue fortalecido por Oszlak y Orellana (Oszlak & Orellana, 2000), quienes agregaron la perspectiva de marco lógico.

La aplicación de metodología SADC I está orientada a casos en que se requiere identificar el grado de capacidad institucional actual para realizar determinadas acciones, evaluar las posibles dificultades a superar y establecer las medidas requeridas para alcanzar los objetivos esperados. Por ello, la dimensión temporal de referencia está situada en el futuro y su aplicación está especialmente concebida para el desarrollo de programas y proyectos. No obstante, el Sistema también puede ser aplicado para conocer el déficit de capacidad institucional en las actividades permanentes y rutinarias.

En una revisión de *“El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC I”* (Oszlak & Orellana, 2000) se obtiene que el principal producto de la metodología es la identificación de los Déficit de Capacidad Institucional (en adelante, DCI).

El SADC I tiene como conceptualización nuclear a la capacidad estatal definida como: *“lo que las organizaciones ambicionan hacer (su "aspiración" en términos de logros de un proyecto) y lo que efectivamente consiguen”* (Oszlak & Orellana, 2000).

El Sistema SADC I, es un flujo de información que cualquier decisor puede desarrollar, actualizar continuamente y luego institucionalizar, una vez tomada la decisión de hacerlo. El SADC I ayuda a aclarar: a) lo que fue definido como objetivo de desarrollo, b) los recursos requeridos para alcanzar dichos objetivos, c) quién hace qué para alcanzar los objetivos establecidos utilizando los recursos de manera efectiva, d) cuáles son los DCI potenciales y e) como corregir esos DCI con el tiempo. De acuerdo con el diseño *“El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC I”* (Oszlak & Orellana, 2000), el SADC I se estructura en siete pasos, etapas y/o momentos:

- a. Objetivo general del proyecto u organización analizada.
- b. Objetivos particulares de cada componente del proyecto o la organización analizada
- c. Actividades o subcomponentes de cada objetivo.
- d. Tareas de cada actividad o subcomponente.
- e. Mapa de relaciones interinstitucionales.
- f. Identificación de los déficits.
- g. Estrategia para superar la brecha de capacidad.

El momento de “Identificación de los déficits” da lugar al uso de una tipología propia de la metodología para clasificar los déficits de acuerdo a seis categorías. Cada déficit encontrado tenderá a caer en alguno de estas seis categorías:

❖ Déficit relacionados con leyes, normas y en general, “reglas de juego”.

Uno de los problemas por los que las organizaciones no se encuentran capacitadas para realizar ciertas tareas se vinculan con trabas normativas: leyes o decretos que impiden expresamente ciertas acciones o vacíos jurídicos que no facultan expresamente a las agencias involucradas a realizarlas.

También entran en esta categoría factores culturales o, genéricamente, pautas de interacción socialmente aceptadas, que actúan a veces como restricciones o condicionamientos para la ejecución de ciertas tareas.

En ocasiones estas trabas pueden comprometer la ejecución de tareas cruciales en la medida en que se ven afectadas por el marco en que se desenvolverán las acciones o las reglas que regirán las actividades de los actores.

❖ Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales.

Es el conjunto de agencias, organizaciones o actores, mancomunados a fin de ejecutar el proyecto. En este sentido, pueden existir tanto casos de competencias superpuestas como de colaboración interinstitucional. El análisis permite determinar cuáles son las necesidades de acciones que dependen de compromisos (de recursos, apoyos, etc.) de otras organizaciones, cuya ejecución es requisito de cumplimiento de las tareas.

❖ Déficit relacionados con la estructura interna y distribución de funciones

La estructura organizacional interna es sumamente importante a fin de establecer qué unidades organizativas han de hacerse responsables del cumplimiento de las tareas. A veces, una misma tarea requiere la colaboración de varias unidades en forma simultánea. Aquí se presenta la contra-cara de los problemas de nivel interinstitucional pero en el plano intra-organizacional: es probable que la distribución de funciones no sea la óptima. O bien que la unidad responsable no exista formalmente (v.g. que no tenga reflejo estructural y carezca de recursos). El relevamiento de estos hechos suministra indicadores sobre la situación organizativa interna.

❖ Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias.

Su propósito es establecer la cantidad de recursos de que disponen las organizaciones o agencias ejecutoras y las necesidades de insumos adicionales específicos, expresados en términos físicos o financieros.

❖ Déficit relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas.

Las políticas de personal en general, y de remuneraciones en particular, son sumamente relevantes. Cobran singular importancia en los agentes dedicados a tareas gerenciales o técnicas dentro de la organización.

❖ Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes.

Por último, en ninguno de los déficits mencionados con anterioridad se presenta una evaluación de la capacidad de las personas encargadas de la implementación de las tareas. Esto se efectúa través de la evaluación individual. Se trata de establecer, tarea por tarea, quién estuvo encargado de cada una de ellas es (será o fue) responsable por los productos o resultados de la misma. Se trata de establecer su categoría jerárquica en la organización, su grado de conocimiento y si éste es suficiente, lo mismo que el nivel de información que maneja, su motivación y habilidades. Esta diferenciación es importante para evaluar las posibles soluciones a las debilidades detectadas: si el déficit de conocimiento es grave, justifica la contratación de consultores o la realización de pasantías o cursos de perfeccionamiento en entidades específicas, universidades o centros del país o del exterior. Si se trata de problemas relacionados con información, es probable que uno o más cursos o una asistencia técnica de breve duración bastarán para resolverlos. Finalmente, el análisis de las habilidades tiene que ver con capacidades no sustantivas, tales como el conocimiento de herramientas de procesamiento de información, destrezas físicas requeridas por la tarea, etc.

Una vez completado el análisis de DCI podrá comprobarse la consolidación del déficit de capacidad institucional que no es más que enlistar las tareas⁸ de todo el proyecto y encontrar aquellas actividades que se han repetido con más frecuencia.

⁸ La lista de tareas es una entre once plantillas pre establecidas en la metodología. Es la plantilla "formulario C" con los componentes: código, descripción de tarea, resultado (de tarea y fecha), ejecutora

Con la consolidación de los DCI se habrán obtenido varias cosas:

- a) Una precisa identificación de las actividades y tareas que presentan déficit para su realización.
- b) Una categorización y descripción detallada del tipo de déficit que afecta a cada tarea;
- c) Una indicación de su gravedad relativa;
- d) Una medida del impacto global de cada tipo de déficit sobre el conjunto de tareas que demandaría la ejecución del Plan

Con toda esta información se pasaría a adoptar las estrategias más convenientes para cada caso en particular.

3.1.3.3. Las capacidades estatales de los Mecanismos de Adelanto para la Mujer – MAM-

El informe denominado “*Del compromiso a la acción*” (Essayag S, 2017, pág. 50) fue elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, y la Entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres –ONU Mujeres. El informe presenta un recuento de las capacidades institucionales⁹ de los Mecanismos de Adelanto de la Mujer, MAM encontrados durante el diagnóstico de las políticas públicas en América Latina durante el 2014 – 2015.

El postulado versa sobre la necesidad de medir las capacidades institucionales de los MAM en la promoción de políticas pro equidad de género no solo en función de criterios como: logros alcanzados, medición de eficiencia y orientación a resultados sino con otras variables, más relacionadas con capacidades políticas. Un extracto dará cuenta de esas capacidades:

“Las capacidades institucionales de los MAM pueden medirse no sólo en función de los logros alcanzados (lo que permitiría una medición de la eficiencia) sino también en función de los siguientes criterios (eficacia): i) disponibilidad de recursos humanos capacitados; ii) disponibilidad de recursos económicos, en especial los fondos públicos y la capacidad para administrar los recursos escasos; iii) capacidad tecnológica; iv) capital social (que les permite la articulación con la sociedad civil); v) capacidad de negociación; vi) capacidad de representación y articulación de intereses de los diversos colectivos sociales de las mujeres, la población LGBTI, las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad social, etc.); vii) capacidad para descifrar el contexto social, cultural, económico, internacional; ix) participación e incidencia en los espacios y procesos de toma de decisiones, tanto en los gabinetes ministeriales como en los ámbitos parlamentarios.” (Essayag S. , 2017, pág. 50)

El índice de los MAM es un indicador cualitativo elaborado por la CEPAL en la década de los noventa, que tiene como función clasificar en una escala de tres estadios (alto*, medio y bajo-) el nivel jerárquico administrativo de un MAM.

Estos criterios de clasificación se deben a la correlación encontrada entre el nivel jerárquico administrativo que ocupa un MAM en el sector público de su país y el cumplimiento de políticas de equidad de género y protección hacia las mujeres; dentro de

de la tarea, marca X y observaciones. Debido a que no hay información de actividades no se hace esta plantilla.

⁹ Capacidades institucionales y capacidades estatales en el texto aluden a los mismos conceptos

esta categoría estarían los planes de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, por ende el PLAN.

En efecto la evidencia¹⁰ muestra que a mayor rango administrativo del MAM es más probable que los planes se cumplan y viceversa. Es decir, al identificar el nivel jerárquico que ocupa un MAM dentro de su país es mucho más fácil predecir si el plan de prevención que se lleve a cabo tendrá las condiciones más óptimas para su ejecución o viceversa. Porque lo que se pasa a definir el Plan en cuestión.

3.2. El Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres -PLAN-

3.2.1 ¿Qué es el PLAN? Sus mandatos y obligaciones

La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, - LOIPEVM- promulgada en febrero de 2018, en su artículo 21 numeral 6 determina que el ente rector de justicia y derechos humanos y cultos debe formular el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. Adicionalmente el Reglamento de la LOIPEVM en los artículos 22 y 23 define al PLAN como:

“El Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres es el instrumento de planificación que articula las competencias, políticas, acciones y servicios para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, con especial énfasis en la niñez y adolescencia

El Plan será actualizado cada cuatro años y será evaluado anualmente de manera participativa.

El Plan se sustentará en la información proveniente del Registro Único de Violencia contra las mujeres”¹¹ (LOIPEVM, 2018)

Tendrá como contenidos:

- 1. Diagnóstico de la situación actual de la violencia contra las mujeres.*
- 2. Políticas y estrategias con perspectiva de mediano y largo plazo.*
- 3. Metas y sus indicadores de cumplimiento y de impacto.*
- 4. Lineamientos de planificación sectorial y territorial en materia de violencia contra las mujeres.*
- 5. Modelo de gestión y estrategias de coordinación para la implementación del Plan”*

El ente rector asegurará que los servicios para atender la violencia contra las mujeres guarden relación con los lineamientos del Plan.” (LOIPEVM, 2018)

Hay que destacar que el PLAN presta especial atención a los cuatro ejes de intervención para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres: prevención, atención, protección y reparación.

¹⁰ Estudio del compromiso a la acción. Estudio de corte transversal sobre la realidad de los planes de prevención y erradicación de la violencia en América Latina y el Caribe realizado entre 2014 y 2015

¹¹ El registro único de violencia es otro instrumento de política pública creado en la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (LOIPEVM). Tiene por fin recolectar la información sobre la violencia denunciada o evidenciada por los diferentes miembros que conforman el Sistema nacional de prevención y erradicación de la violencia. Es responsabilidad del ente rector o un delegado encargado hacer funcionar el registro único.

Un último levantamiento de información por parte del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador proporciona la estadística más relevante del PLAN para evaluar la realidad a la cual estaría tratando de cambiar.

Un reparo a considerar es que este tipo de tendencia estadística es justamente la función que el “Registro Único de Violencia” debería hacer mes a mes y arrojar un resultado completo a manera de informe, al final de cada año como expresa la LOIPEVM.

Ilustración 1. Resultados de la encuesta nacional sobre relaciones familiares y violencia de género contra las mujeres. -ENVIGMU 2019-



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos. ENVIGMU (2019)

3.2.2. El Estudio “Del compromiso a la acción”

“*Del compromiso a la acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres América Latina y el Caribe*” (Essayag, 2017) es el documento de referencia regional en políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres. El cual caracteriza y conceptualiza a los planes de prevención y planes de acción nacional¹². Compara diferentes planes en América Latina, abriendo con evidencias las discusiones de la situación del plan en el año 2015 hacia atrás.

¹² El mismo texto titula al capítulo 3 “Políticas y planes para la erradicación de la violencia contra las mujeres” (Essayag S. , 2017, pág. 34)

Con el objeto de explicar a qué nos referimos cuando hablamos de planes de prevención, se toma como referencia al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, que contextualiza a los mismos como:

“Un plan de acción nacional de violencia contra las mujeres es un programa estratégico que elabora un organismo o conjunto de organismos públicos, para desarrollar actividades en el corto, mediano y largo plazo para enfrentar -y como meta erradicar- todas las manifestaciones de la violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito privado (doméstico, familiar, intrafamiliar e íntimo) como en el ámbito público. Es un instrumento de política pública que está basado en un modelo de gestión por resultados cuantificables que busca reglamentar y hacer operativas leyes meramente declarativas. Debido a la complejidad de la problemática de la violencia contra las mujeres, básicamente por su condición multicausal, un plan de acción nacional para enfrentarla debe implementarse intersectorialmente y con un enfoque interdisciplinario. (PNUD, 2017).

El ciclo de construcción de los planes de prevención y erradicación de la violencia; señala explícitamente que:

“Normalmente, la formulación parte de un diagnóstico inicial de las causas que originan la violencia contra las mujeres (modelo ecológico), para seguir con una presentación de las estadísticas sobre prevalencia e incidencia de los diferentes tipos de violencia a nivel internacional, regional y nacional que permitan construir una línea de base (justificación).” (Essayag, 2017)

De acuerdo al documento *“del compromiso a la acción”*, al interior de cada país los planes nacionales de prevención necesitan ser sancionados por el poder ejecutivo quien aprueba la versión final del plan. Este punto del ciclo de la formulación de la política pública es vital porque el ejecutivo puede objetar la versión completa o sus partes. Para establecer el cómo se ha ejecutado el Plan en el Ecuador se puede revisar el primer Plan realizado entre 2007 -2017, en los puntos que merezcan mención para la tesis.

3.2.3. Documento “ Informe final de evaluación:. Evaluación Operativa y de resultados del “Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género, hacia niñez, adolescencia y mujeres”

La información del primer “Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género, hacia niñez, adolescencia y mujeres 2007-2017, es muy difusa¹³ y la información actual proviene del *“Informe Final de Evaluación. Evaluación externa: Evaluación operativa y de resultados del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres” de Ecuador*”. (EVALUA: Instituciones con Impacto Social, 2020)

El informe técnico evaluó los resultados del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescentes y Mujeres” de Ecuador 2007 - 2017, entre los meses de marzo y noviembre de 2019.¹⁴

La evaluación señala que el plan tuvo dos “etapas”¹⁵; siendo primera etapa *el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia*

¹³ La información disponible en páginas oficiales de órganos públicos de gestiones ecuatorianas y regionales estaba fragmentada, dispersa entre varios entes y en sí misma, la información de la planificación estaba recortada sin cohesión

¹⁴ El mencionado documento fue liberado para el investigador en enero de 2020.

¹⁵ Escogí con fines didácticos esta palabra.

y *Mujeres* (PNEVG) (2007-2017) y segunda etapa *Plan de Acción* (2015-2017). Contó con 5 objetivos estratégicos del 2007 al 2017 y se incrementaron a 10, en el Plan de Acción 2015-2017.

El documento emite algunas conclusiones que para el objeto de esta investigación se recogen las más relevantes:

1. Definición de la política y problema objeto de la misma. El PNEVG, tanto en el documento de 2008 como en su Plan de Acción 2015-2017, no contiene una definición clara y acotada del problema público objeto de la política. Se constata una utilización confusa de los conceptos de violencia de género, violencia hacia las mujeres, violencia sexual, intrafamiliar. Este hecho tiene su reflejo posterior tanto en el marco institucional de la política como en las líneas de acción previstas en ambos documentos. Al mismo tiempo se han identificado cuestiones relevantes de la normativa internacional y nacional en torno al concepto de violencia y sus distintas manifestaciones que han quedado fuera del Plan como son la violencia estatal, violencia simbólica, violencia obstétrica, violencia política.
2. Sujeto de derechos. Si bien el PNEVG y su Plan de Acción acogen buena parte de las disposiciones de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, y se denomina Plan de Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres, el sujeto de derechos no se circunscribe únicamente a las mujeres como lo hacen las dos convenciones, sino que incluye a niños, niñas y adolescentes. Al mismo tiempo, quedan fuera otros colectivos o grupos, como los LGTB, potenciales sujetos de derechos de esta política.
3. Manifestaciones de la violencia contra la mujer en la normativa y en la política de erradicación de la Violencia de Género. Se constata cómo al avanzar la normativa nacional de acuerdo a los instrumentos internacionales vinculantes y orientadores, el Plan de Acción incorpora manifestaciones de la violencia contra la mujer ausentes en el Plan aprobado en noviembre de 2007, como el femicidio. No obstante, existen delitos contemplados en las leyes ecuatorianas relacionadas con la violencia contra las mujeres y la violencia de género, no constan en ninguno de los dos Planes debido a que cuentan con su propia política intersectorial y con un plan de acción específico, como es el caso de la trata de personas, cuyo primer Plan data del año 2006. Cabe mencionar también que hay una forma de violencia contra la mujer que no consta en la normativa internacional y tampoco en la nacional; pero que se menciona en el Plan de Acción 2015 - 2017, y es la violencia patrimonial o económica, que luego fue reconocida en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
4. Lógica vertical. El PNEVG en su documento de 2008 presenta una lógica vertical desestructurada. Por un lado, la relación entre los distintos componentes, (ejes estratégicos, líneas de trabajo/acciones priorizadas, objetivos) es parcial, pudiendo extraer correspondencia entre ejes estratégicos y líneas de trabajo/acciones priorizadas por un lado y entre ejes estratégicos y objetivos por otro. Por otro lado, la redacción de los ejes estratégicos incorpora una serie de medios (a través, mediante, garantizando) que ponen el foco en la realización de acciones y no en los cambios que se pretenden generar en titulares de derechos. Por último, ciertas líneas de trabajo/acciones priorizadas no están encuadradas en los ejes correctos. El Plan de Acción introduce una nueva lógica con la incorporación de cinco objetivos estratégicos y 10 objetivos específicos que recogen, cuatro de ellos, la definición de los ejes del Plan inicial de 2008. La continuidad de la política radica en esta conexión, pero el crecimiento hacia otros ámbitos permite afirmar desde el punto de vista de la formulación, que el Plan de Acción supera el alcance del Plan del que trae causa.

- 5.El marco institucional del PNEVG se ha caracterizado por una falta de claridad en las competencias y funciones tanto en las instituciones implicadas- ministerios sectoriales-, como en las instancias de coordinación interinstitucional del Plan. Los continuos cambios en la estructuración y planificación del Estado, y la ausencia de un marco legal vinculante que comprometa a las instituciones a cumplir con sus competencias y respetar las de las otras instituciones han sido determinantes en el desempeño del liderazgo del MJDHC-SDH durante la implementación del PNEVG.
- 6.La elaboración del Plan de Acción 2015- 2017, el establecimiento de la Cruzada Nacional por la Erradicación de la Violencia de Género en el 2017 y el proceso de elaboración y aprobación de la Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres en el 2018 son tres hitos fundamentales de coordinación interinstitucional en la implementación del PNEVG en los que el SDH ha jugado un rol clave y se ha visto reforzado en fortalecido en su liderazgo institucional.
- 7.Capacidad institucional influenciada por la insuficiencia de recursos. La eventualidad y la alta rotación del personal encargado del cumplimiento del Plan en cada una de las instituciones involucradas dificultaron la continuidad de los procesos.
- 8.El marco legal ecuatoriano actual es en su mayoría favorable para la implementación de la política para la erradicación de la violencia de género. De forma general ha ido incorporando paulatinamente avances para la garantía del derecho a las mujeres a una vida libre de violencia. Sin embargo, aún existen algunos instrumentos procesales de aplicación normativa que pueden derivar en una desprotección de las víctimas.
- 9.La transversalización efectiva del Plan no se dio a nivel de todos los ministerios implicados en el mismo; solamente el MINEDUC y el MDI, gracias a sus capacidades y procesos internos de implementación si destacan en su desempeño en este sentido.
- 10.La inestabilidad del marco institucional del Plan permeó a los territorios. La descentralización del Plan en las localidades y territorios está directamente vinculada la presencia de las instancias del gobierno central en los mismos. La articulación institucional a nivel territorial a través de las mesas intersectoriales creadas en la mayoría de las provincias del país no tuvo el funcionamiento previsto lo que debilitó la desconcentración en la implementación del PNEVG.
- 11.Si bien el PNEVG no ejecutaba directamente las acciones ni contaba con recursos para ello, este instrumento de planificación de la política intersectorial de erradicación de la violencia de género fue un referente que facilitó la ejecución de acciones sectoriales y el apoyo de la cooperación internacional. Las instituciones que implementaron un modelo mixto de financiamiento para el cumplimiento de sus metas en el marco del PNEVG tuvieron éxito en dicho objetivo.
- 12.La falta de un presupuesto asignado específicamente para el PNEVG ha sido un obstáculo determinante en la implementación del mismo. En aquellas entidades que contaban con rubro específico asignado este no era suficiente para implementar las acciones necesarias para el logro de las metas propuestas; solamente el ente rector (Ministerio de Justicia) contó con un presupuesto significativo, asignado, en su mayoría, en el eje de atención a las mujeres en los Centros de Atención y casas de acogida. Al impedimento que se encuentra dentro de reglamentación de la gestión pública de recursos de establecer una asignación de recursos previa se han unido recortes presupuestarios fruto de la coyuntura económica y política.
- 13.Mayor amplitud del sujeto de derecho de la política pública en su identificación inicial que en los resultados de la misma. El PNEVG identifica como sujetos de la política pública a los “niños, niñas, las y los adolescentes, las y los jóvenes, las mujeres adultas, las mujeres adultas mayores”; sin embargo, existe una contradicción entre los sujetos definidos, y su concreción en la planificación y en la práctica. El diagnóstico, la normativa

nacional e internacional citada y las acciones propuestas se concentran en las mujeres, y el diseño e implementación del Plan prácticamente no existen acciones diferenciadas por grupos de edad o por sexo, por lo que no se ha contado con una estrategia específica de incidencia dirigida a niños, niñas y adolescentes.

14. Finalmente, la transformación de los patrones socioculturales resulta necesariamente menos perceptible en tanto que proceso, probablemente corolario de todas las acciones contenidas en la política y del propio cambio social que la política pretende promover en el largo plazo.

Una forma extraña de entender que el primer Plan concluyó, fue con la publicación de la LOIPEVIM que establece la formulación del nuevo Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra la mujer entendiéndose que se daba por finalizado el Plan ejecutado desde el año 2007.

3.2.4. Instrumentos de Planificación Nacional a los que debe alinearse el PLAN

Los instrumentos de Planificación del Ecuador tienen influencia sobre la formulación del Plan por cuanto son políticas intersectoriales con sus respectivos indicadores macro que coordinan los esfuerzos y recursos públicos para el desarrollo del país.

3.2.4.1. Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 “Toda una Vida”

La República del Ecuador cuenta con el Plan Nacional 2017 -2021 “Toda una Vida” que está elaborado para atender las necesidades de la población y superar las barreras y obstáculos que detienen la posibilidad de alcanzar bienestar a la sociedad ecuatoriana. El Plan Nacional de Desarrollo tiene varios objetivos, entre éstos, se considera en mención aquellos objetivos relativos con la formulación del Plan.

El primer objetivo del Plan es “*garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas*” (SENPLADES , 2018). El Eje 1, denominado “Derechos para todos durante toda la vida”, consta de 16 políticas con 31 metas expresadas en porcentajes.

En este marco el PLAN responde a las políticas que establecen:

Política 1.10;

“Erradicar toda forma de discriminación y violencia por razones económicas, sociales, culturales, religiosas, etnia, edad, discapacidad y movilidad humana, con énfasis en la violencia de género y sus distintas manifestaciones.” (SENPLADES , 2018. pág. 58)

Por consiguiente su ejecución aportaría a las siguientes metas:

“Reducir la tasa de femicidios de 0,85 a 0,82 por cada 100 000 mujeres a 2021.” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo , 2018, pág. 59)

Incrementar el número de fiscales de 5,1 a 8 por cada 100 000 habitantes a 2021.

Mejorar el tiempo de respuesta en atención integral de emergencias: mejorar el tiempo de respuesta en emergencias para seguridad ciudadana desde 0:13:27 a 0:10:53 minutos a 2021.

Reducir la tasa de nacimientos en adolescentes de 10 a 14 años de edad por cada 1 000 mujeres a 2021. (SENPLADES, 2018)

Política 2.1 del objetivo 2:

“Erradicar la discriminación y la exclusión social en todas sus manifestaciones, especialmente el machismo, la homofobia, el racismo, la xenofobia y otras formas conexas, mediante acciones afirmativas y de reparación integral para la construcción de una sociedad inclusiva.” (SENPLADES , 2018)

Esta política responde al cambio de patrones socio-culturales y por ende la base estructural de donde proviene la violencia contra las mujeres. El estado de la cuestión es contundente con mencionar en detalle los objetivos que busca el Gobierno. Es importante considerar como estos objetivos son desagregados hacia una vida libre de violencia de las mujeres ecuatorianas. De esta importancia se desprende la necesidad de mencionar la Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI 2018 -2021

3.2.4.2. Agenda Nacional de las Mujeres y personas LGBTI 2018- 2021

La Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI 2018 – 2021, es un instrumento de política pública que guía las acciones de la protección derechos de las mujeres, niñas y adolescentes y personas LGBTI en el Ecuador.

El documento tiene la potestad de brindar información relevante para perfilar el plan nacional por cuanto define y orienta mediante datos las directrices que necesita el PLAN haciendo énfasis en la violencia de “género” hacia la mujer. La agenda, a diferencia del Plan Nacional, posiciona la violencia de género en el centro de las recomendaciones que se visibilizan en el Eje 1. Autonomía y Cultura de Paz, política 1.1 Una vida libre de violencia. La agenda se articula dentro del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, que jerarquiza las acciones institucionales en cuatro niveles de mayor a menor rango así: El Plan Nacional de Desarrollo con el máximo rango, seguido de las agendas de coordinación intersectorial y zonal, luego los planes sectoriales, y finalmente los planes institucionales.

“En este contexto, la Agenda Nacional para la Igualdad de las Mujeres y de las personas LGBTI se posiciona de manera transversal, como el instrumento técnico político, cuyo objetivo primordial es la superación de las brechas de desigualdad para alcanzar la igualdad real, haciendo efectiva la garantía de los derechos. Para tal efecto, debe permear todo el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, es decir, desde los procesos, instrumentos y herramientas, hasta las instituciones, equipos y estructuras que lo conforman” (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2018).

En síntesis, la Agenda orientará todos los objetivos, metas e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo que fueron mayormente encaminados a garantizar y orientar el cumplimiento de una vida libre de violencia y la reducción de las brechas de desigualdad por género. Los objetivos y demás se irán articulando con los instrumentos de planificación, agenda de coordinación intersectorial, planes sectoriales y planes institucionales; y con los actores clave en el proceso como son: La Secretaria Nacional de Planificación para el Desarrollo, por sus siglas SENPLADES¹⁶, Ministerio de Finanzas y Ministerio de Trabajo. La Agenda al mismo tiempo se articulará con las otras funciones del Estado: Legislativa, Electoral, Judicial y Control Social.

¹⁶ Ésta cambió de nombre a Secretaria Técnica de Planificación o Planifica Ecuador

Como se puede observar la Agenda Nacional de las Mujeres y personas LGBTI elaborada en forma participativa, por el Consejo Nacional de Igualdad de Género (CNIG) y las organizaciones de mujeres y personas LGBTI, tiene mucha prevalencia en planes y programas de prevención. Esto tiene especial énfasis debido que el CNIG tiene competencia de velar por los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia y coordinar con las entidades rectoras y ejecutoras del Estado para hacer efectivo ese mandato.

Como criterio del estado del arte en materia de prevención y erradicación de la violencia contras las mujeres en Ecuador. Es necesario abordar a la entidad ejecutora y su relación con las legislaciones.

3.3. La Secretaria de Derechos Humanos del Ecuador

3.3.1. ¿Qué es la Secretaria de Derechos Humanos? Su relación con el SINAPEVIM y LOIPEVM

La Secretaria de Derechos Humanos –SDH- es la institución del servicio público a quien el Decreto Ejecutivo 560, en su Art. 2 encarga la ejecución de las siguientes competencias:

a) Derechos Humanos, que incluye la coordinación de la ejecución de sentencias, medidas cautelares, medidas provisionales, acuerdos amistosos, recomendaciones, y resoluciones originados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal de Derechos Humanos, así como el seguimiento y evaluación de compromisos internacionales, y demás obligaciones de carácter internacional en esta materia; b) Erradicación de la violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes; c) Protección a pueblos indígenas es aislamiento voluntario; y d) Acceso efectivo a una justicia de calidad y oportuna. (Presidencia del Ecuador, 2018).

La organización de la Secretaria de Derechos se desglosa de la misión institucional resaltada en la página web institucional¹⁷:

“Instancia rectora de las políticas públicas de derechos humanos en el país que impulsa la promoción y protección integral de derechos, la participación y ejercicio ciudadano y el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales.” (Secretaria de Derechos Humanos, 2020)¹⁸

Del cual se desprende el tercer objetivo estratégico institucional:

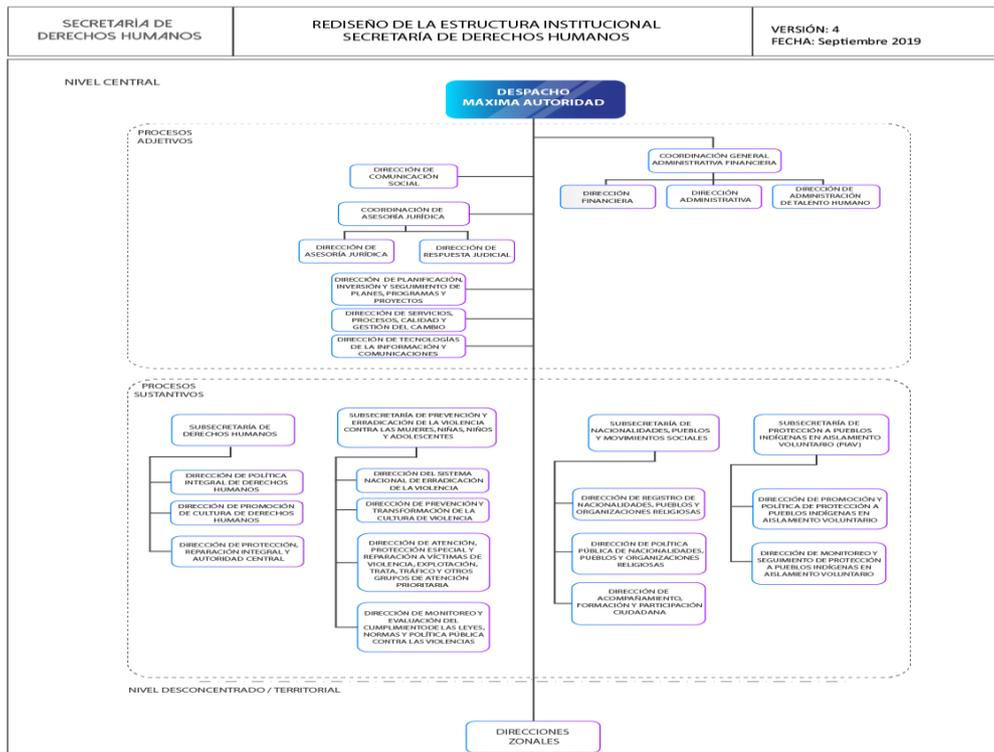
Incrementar la formulación e implementación de las políticas de prevención, protección, atención y reparación integral de derechos humanos y articular su cumplimiento efectivo por parte de las entidades competentes, en todo el ciclo de la política pública, con la participación de movimientos, organizaciones y actores sociales. (Secretaría de Derechos Humanos, 2019)

¹⁷ Ingreso página web, 14 de Enero del 2020.

¹⁸ Hay que considerar que ésta misión institucional no está respaldada administrativamente en un Estatuto Orgánico por procesos, ya que hasta el cierre de la investigación no se contaba con este instrumento. Se utiliza el Estatuto anterior del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Para el cumplimiento de este objetivo estratégico, la SDH cuenta con una instancia encargada de velar por dicha política. En la ilustración 2, se puede observar el organigrama estructural de la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador.

Ilustración 2. Organigrama de la Secretaria



Fuente: Secretaria de Derechos Humanos 2019.¹⁹

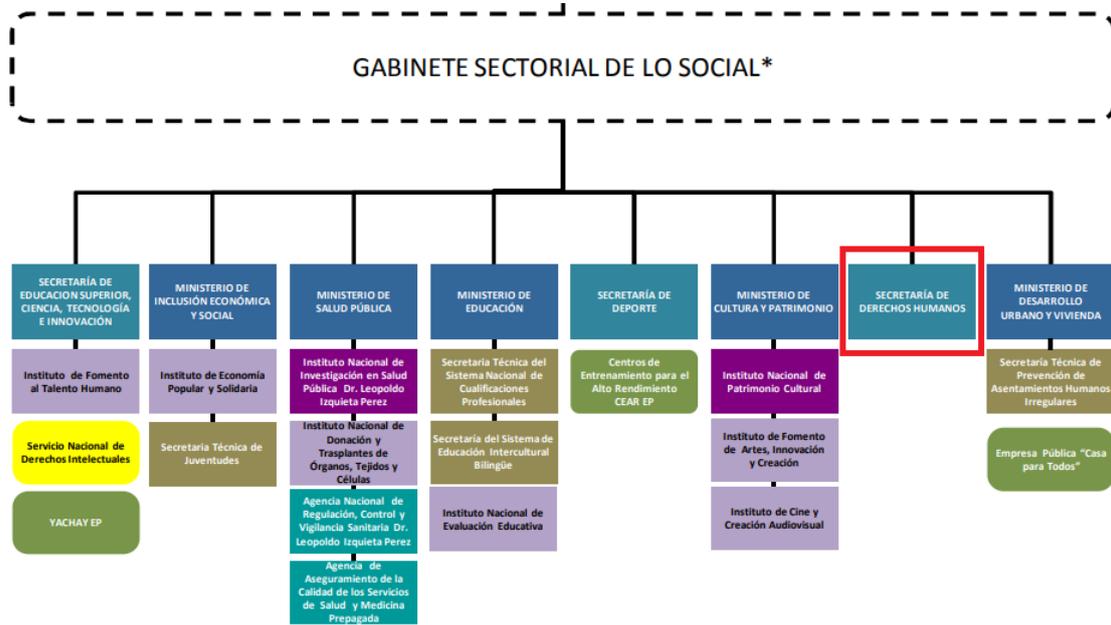
Con el propósito de establecer el lugar en el que se encuentra situada la Secretaria de derechos Humanos, dentro de la estructura orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador, se plasma en primer lugar el orgánico funcional del Gabinete Sectorial de lo Social²⁰ al que pertenece la SDH.

En la Ilustración 3 se señala a la Secretaria de Derechos Humanos dentro de un recuadro rojo. Para entender claramente la posición que ocupa la SDH, dentro de la jerarquía administrativa del sector público ecuatoriano, es recomendable revisar la Ilustración 3 y la Ilustración 4.

¹⁹ Hasta el corte de la investigación realizado en 2019. La Secretaria no contó con el Estatuto Orgánico por Procesos. Instrumento que presenta la estructura, servicios y procesos de una institución pública ecuatoriana

²⁰ Según Decreto Ejecutivo Nro. 660 del 5 de febrero de 2019 se establece la conformación de los Gabinetes Sectoriales. Los Gabinetes Sectoriales son: 1) De lo Social; 2) De Recursos Naturales, Hábitat e Infraestructura; 3) De Seguridad; 4) Económico y Productivo. Se crean además el Gabinete de Gobernabilidad y Gestión Política y Gabinete de Proyectos de Alto Impacto.

Ilustración 3. Estructura Orgánica de la función ejecutiva de la República del Ecuador



Fuente: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, 2019

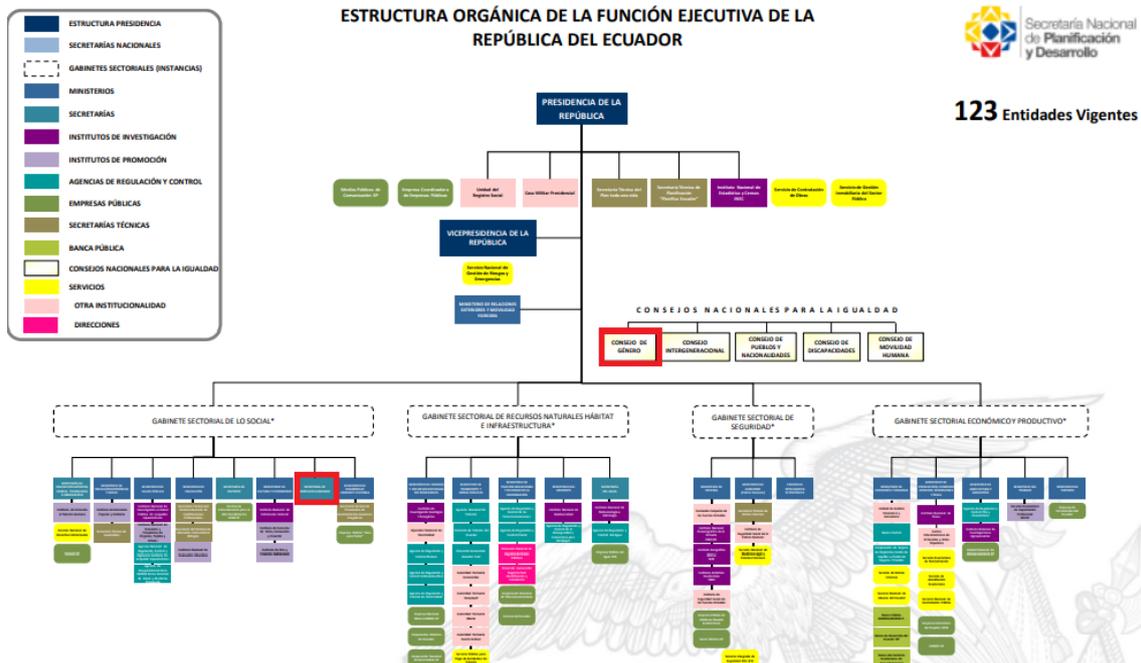
La ilustración 4 presentan en cuadro rojos, al Consejo Nacional para la Igualdad de Género -CNIG-²¹ y a la SDH respectivamente. Se enfatiza la ubicación de estas dos instituciones por que el CNIG es el mecanismo especializado de género del Estado²² responsable de asegurar la plena vigencia de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (...)²³, por lo tanto responsable de la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Esta casi dualidad de funciones de las dos instituciones, será abordada para contextualizar el proceso de formulación del PLAN.

²¹El Consejo Nacional para la Igualdad de Género tiene como mandato constitucional la responsabilidad de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos (...). Para el cumplimiento de sus fines coordinará con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

²² Art. 70 Constitución de la República del Ecuador

²³ Art. 156 Constitución de la República del Ecuador

Ilustración 4. Ampliado Estructura Orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2019

En este contexto, la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer LOIPEVM en su artículo 21, señala a la Secretaria de Derechos Humanos como el Ente Rector de Derechos Humanos y Cultos y le designa cumplir con 16 atribuciones o competencias siendo el siguiente numeral el más relevante, relacionado con la investigación.

“6. Formular el Plan Nacional para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, en coordinación con los miembros del Sistema

De igual manera el Reglamento de la LOIPEVM en su artículo 7 numeral 1 sobre las atribuciones del ente rector del Sistema Nacional Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, señala la atribución:

“1.- Elaborar y Aprobar el Plan nacional para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres”

La forma de entender el funcionamiento de la SDH debe ser pensada como la institución encargada de velar y ejecutar todas las leyes y disposiciones que asumió del extinto Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos y también las regulaciones y procedimientos aplicables a la entidad. Para aclarar la situación, debe revisarse la trayectoria, no tanto por consideraciones históricas sino administrativas y políticas.

La historia detrás de la creación de esta institución pública, y su actual forma de funcionamiento empieza el 14 de Enero de 2019, fecha en que efectivamente empezó

labores; pero debe abordarse necesariamente en varios tiempos (el antes y después) debido al devenir de varios sucesos y entrelazamientos entre políticas públicas y sus instituciones.

El primer tiempo “el antes” sigue en retroceso con fechas centrales para entender el contexto político e institucional que da paso a la creación de la Secretaría de Derechos Humanos, se mencionan las más relevantes:

31 de Enero del 2018 se promulga la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres LOIPEVIM, en la que se reconoce la rectoría al ente rector de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) y se emite la obligación de formular el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

14 de Noviembre de 2018 se promulga el Decreto Ejecutivo N° 560. En que se “transforma” (suprime) al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y se crea dos Secretarías: la Secretaría de Derechos Humanos y la Secretaria Nacional de Atención Integral (personas adultas privadas de libertad y adolescentes infractores). Concediendo el plazo de 60 días para culminar el proceso de transición para la reorganización institucional

En Noviembre de 2018, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, entrega a la SDH, el *Plan de Transición para la Implementación del Sistema Nacional de Prevención y erradicación de la violencia contra la mujer*, insumo técnico dispuesto en la LOIPEVIM, cuyo diseño y ejecución se encarga al CNIG, al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de Trabajo.

Como se puede observar, en menos de un año, se extingue el Ministerio de Justicia de Derechos Humanos y Cultos, que según la LOIPEVIM, es el ente rector del SINAPEVIM, se declara la necesidad de tener un plan nacional de prevención, se estructuran nuevas instituciones, entre éstas la SDH institución que hereda algunas funciones y competencias del extinto MJDHC.

De forma gráfica, la ilustración 5, muestra el recorrido de las acciones tomadas por el gobierno y los cambios institucionales y políticos que se entretejieron para dar vida a la Secretaría de Derechos Humanos.

Hay que destacar que el proceso de supresión del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) se dio dentro del marco de austeridad económica y optimización de recursos en el servicio público con lo que se traduce en investigar aquellas instituciones que ya no son relevantes en el marco político económico. En este sentido el 23 de Agosto de 2018 se promulga el decreto N°491. Este decreto prendió una alerta por conocer si el MJDHC formaba parte o no de las instituciones llamadas a “optimización” institucional debido a que en el mismo decreto se aceptaba la renuncia de la Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Rosana Alvarado Carrión. En ese tiempo se hablaba de fusión y extinción de entidades del servicio público y una revisión de resultados para cada una. El 14 de noviembre de 2018²⁴ se sellaba el destino del MJDHC pues se “transformaba” en dos entidades: la Secretaria de Derechos Humanos-

²⁴ Decreto ejecutivo N 560

SDH- y la Secretaria Nacional de Atención Integral (SNAI) otorgando un plazo de 60 días para el traspaso de competencias correspondientes. El Ministerio de Justicia entraría en un período de extinción que culminaría el 13 de enero del 2019. No obstante, en una lectura entre líneas de los decretos ejecutivos 491 y 560 se puede evidenciar que las competencias no estuvieron totalmente distribuidas entre estas dos entidades al momento de la extinción. Fue así que el decreto ejecutivo N°631 del 14 de enero del 2019 extendió el plazo de traspaso de competencias y estableció de manera frontal las competencias que tendrán las dos Secretarías creadas. Entendemos que existió una “re-categorización” en el nivel jerárquico de las instituciones.

Es importante destacar que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, luego de la promulgación de la LOIPEVM, convocó, a las instituciones que forman parte del SINAPEVIM, a reuniones mensuales, denominadas “cruzadas”, cuyo objetivo se encaminaba a la delineación de acciones concretas para la formulación del PLAN, lamentablemente, mientras se realizaban las gestiones para la creación y funcionamiento de la SDH, se paralizaron las reuniones interinstitucionales, dando paso a la discontinuidad de acciones tendientes a la concreción del PLAN

Ilustración 5. Línea de Tiempo " antes" de la Secretaria de DD.HH



Fuente: Elaboración propia

Para dar forma a la cronología de la información presentada se recurrió a fuentes empíricas que registraron algunos documentos cruciales, los mismos que proporcionaron atisbos que relacionan la línea de tiempo con etapas y huecos en la información.

El segundo tiempo, empieza con la creación de la Secretaria de Derechos Humanos que inició actividades el 14 de enero del 2019, un día después que se venciera el plazo de 60 días para la definitiva extinción del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

En esta misma fecha se procede a conceder 30 días adicionales para la transferencia de competencias a las instituciones creadas, mediante la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 631 en el que se conceden 30 días adicionales para transferencia de competencias del Decreto Ejecutivo N° 560, desde la Secretaria de Derechos Humanos (SDH) a la Secretaria Nacional de Atención Integral, (SNAI). El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos quedará extinguido el 14 de Enero del 2019, fecha en que comenzará a funcionar al SDH y el SNAI

5 de Febrero de 2019 se promulga el Decreto Ejecutivo N° 660 en que se establece el organigrama estructural del servicio público de la República del Ecuador. Donde consta la situación jerárquica administrativa de la SDH y el CNIG. (Véase ilustración 4)

Enero de 2020 se entrega la evaluación de resultados del “Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la violencia contra las Mujeres 2007 - 2017” por parte de EVALUA consultora encargada de su elaboración.

La subsiguiente etapa, para consolidar a la SDH debe darse por la legitimación administrativa y organizativa mediante un estatuto o decreto propio que enunciara claramente las actividades y funciones de la institución. Sin embargo la SDH al carecer de un Estatuto Orgánico por Procesos, vio la necesidad de suplir esta carencia mediante el uso del anterior estatuto orgánico por procesos del extinto Ministerio MDJHC y a ese estatuto añadirle un “corpus de normas” que expliciten las funciones que actualmente desempeña la Secretaria. En síntesis, en el Estatuto Orgánico por Procesos de la SDH se cita normativa nacional a la que se sujeta la institucionalidad pública de la función ejecutiva, en la que se incluye la LOIPEVM.

“Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico Integral Penal, Código Orgánico Administrativo, Código Orgánico de Coordinación Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Código de Trabajo (CT), Código Civil, Ley Orgánica Integral Para Prevenir Y Erradicar La Violencia Contra Las Mujeres, Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 6 decretos ejecutivos y 2 estatutos” (Secretaria de Derechos Humanos, 2020).

A este corpus legal, debe agregarse el “Plan de Transición sobre la implementación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”, que tiene un apartado propio, así como mencionar que algunos servicios que brinda la SDH, como las Casas de Acogida cuentan con un “modelo de gestión” interno.

La Secretaría de Derechos Humanos cuenta con 566 servidores públicos²⁵, encargados de atender numerosos servicios a lo largo del país; no obstante el número de servidores públicos varía del total en 5 a 15 servidores por motivos de estabilidad laboral. Las relaciones laborales en el servicio público ecuatoriano aplicadas a este caso, contemplan

²⁵ www.derechoshumanos.gob.ec 15-04-2019

dos formas de relación de dependencia con el estado: nombramientos permanentes y contratos de servicios prescindibles²⁶

Existen datos²⁷ que demuestran que la SDH sufrió un recorte en esa área que afectaría la sostenibilidad de ciertos servicios. No obstante, se busca que el sistema de casas de acogida se extienda a otros cantones del país y se vele por su continuidad ya que el monto presupuestario para dicho fin provendría del proyecto estratégico que significó el primer plan de prevención en el cual no se utilizaron todos los recursos. El monto sin embargo no cubre todas las demandas que se necesiten, al parecer se estaría cubriendo un 10 a 20% de las necesidades presupuestarias para la efectiva ejecución de la política. Dicha aseveración tiene respaldo en la realidad, más concretamente en el Clasificador Orientador del Gasto en políticas de igualdad de género²⁸.

En este acápite hay que considerar que la SDH ejerce la rectoría de la LOIPEVM por su función ejecutora, sin embargo no es la institución rectora de políticas de prevención y erradicación de la violencia de género, ya que por atribución constitucional, esa función la desempeña el Consejo Nacional para la Igualdad de Género.

3.3.2. La Secretaría de Derechos Humanos y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género

Hay que tener un especial énfasis en la forma de organización del servicio público ecuatoriano en materia de la rectoría en políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia hacia la mujer.

En este ámbito, son dos las instituciones que promueven los derechos humanos: la Secretaría de Derechos Humanos, que como su nombre lo indica promueve todos los derechos; y, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) que promueve en forma específica, los derechos humanos de las mujeres.

La misión del CNIG:

“Ser el mecanismo especializado del Estado responsable de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos de las mujeres y personas LGBTI, consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.” (CNIG, 2020). Además de la misión insitucional del CNIG, tiene una función “observadora”, de seguimiento y evaluación de los derechos humanos de las mujeres, así como la transversalización del enfoque de género, en la gestión de las cinco funciones del Estado

²⁶ Prescindibles se refiere al contrato laboral por servicios ocasionales que rige en el Ecuador. El cual estipula que el contrato durará un período fiscal y dependiendo del caso extenderse un periodo más.

²⁷ El Comercio Médicos y mujeres rechazan reducción de presupuesto en prevención de embarazo adolescente y violencia de género <https://www.elcomercio.com/actualidad/reduccion-presupuesto-prevencion-violencia-genero.html>

²⁸ El Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, en ejercicio de sus atribuciones y competencias; y, en cumplimiento de la Constitución y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, respecto a la obligatoriedad de incluir los enfoques de equidad en la gestión pública, ha creado la herramienta presupuestaria “CLASIFICADOR ORIENTADOR DE GASTO EN POLÍTICAS DE IGUALDAD” que facilita el registro de recursos públicos destinados a la ejecución de políticas de género, discapacidades, interculturalidad, movilidad humana, y generacional: niñez y adolescencia, juventud y adultos/as mayores. Cada clasificador vincula planificación y políticas públicas con el presupuesto institucional y han sido creados en base a las agendas de la política pública vigente.

3.3.2.1 ¿Qué es el Plan de Transición sobre la implementación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres?

La descripción sobre Plan de Transición se encuentra en la Disposición Transitoria Segunda de la LOIPEVM que establece: “El Consejo Nacional para la Igualdad de Género, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo, en un plazo de 12 meses a partir de la promulgación de esta Ley, diseñarán y ejecutarán un plan de transición sobre la implementación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las mujeres”.

En cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), elaboró la propuesta de Plan de Transición, el mismo que fue conceptualizado como:

“el instrumento que permite transitar desde las normas, políticas y acciones existentes respecto a la violencia de género hacia las mujeres, hacia la constitución e implementación del Sistema nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los mecanismo, instancias y atribuciones que plantea al Estado Ecuatoriano” (Hernández, 2018)

El objetivo del Plan de Transición sobre la implementación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, tuvo como premisa el levantamiento de un diagnóstico de las 22 instituciones, que de acuerdo a la LOIPEVM, conforman el SINAPEVIM. Para proceder al establecimiento de hitos para cumplir en cada institución integrante.

De acuerdo al Plan de Transición, los hitos para implementar normativamente la capacidad institucional de coordinación en la gestión de la Secretaría de Derechos Humanos son:

- *Diseñar la estructura institucional que, dentro de la Secretaría de Derechos Humanos, asumirá las atribuciones establecidas en la LOIPEVM y su Reglamento, como ente rector y ejecutor.*
- *Diseñar y realizar las actividades necesarias para garantizar el proceso de institucionalización de la nueva estructura en la Secretaría de Derechos Humanos*
- *Diseñar la Política Institucional de Género de la Secretaría de Derechos Humanos.*
- *Diseñar y realizar las actividades que sean necesarias para garantizar la implementación de la Política Institucional de Género en la Secretaría de Derechos Humanos*

Aunque son cuatro, cada hito está acompañado de un conjunto de actividades institucionales e interinstitucionales que vienen a desarrollar en cada programa o proyecto a nivel nacional. Dicho de otra manera, cada actividad está acompañada de un cambio en varios regímenes internos.

3.3.2.1. ¿Qué es el Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia (SINAPEVIM)?

El SINAPEVIM *“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 víctimas²⁹”.

Los principios del Sistema son: no criminalización, no re-victimización, confidencialidad, gratuidad, oportunidad y celeridad, y territorialidad del sistema. De acuerdo a su articulado, el Sistema generará su información a partir del Registro Único de Violencia contra las Mujeres y el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres. El Registro a su vez alimentará al Sistema de Alerta Temprana (Artículo 59 LOIPEVM). El sostenimiento del sistema se dará a partir de la asignación de presupuestos del ente rector de Finanzas Públicas del Ecuador, que canalizará los recursos a través de las instituciones del sistema priorizando la implementación de la LOIPEVM, presupuestos que deberán ser declarados a través del Clasificador orientador del Gasto en Políticas de Igualdad de género³⁰

Los lineamientos de la políticas del sistema se resumen en: la reivindicación de los derechos de la diversidad de las mujeres que habitan en el Ecuador, atender la necesidad del cambio estructural de las causas y condiciones sociales, incorporar en su diseño los problemas que reflejan las estadísticas oficiales sobre las distintas manifestaciones de la violencia, se deberá responder a esta situación con mecanismos especiales y expeditos, se garantizará la reconstrucción del proyecto de vida y el aseguramiento de las garantías de la no repetición, y generar diálogos respetuosos de interculturalidad y pluralismo con las comunidades para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

El SINAPEVIM cuenta con 22 integrantes entre instituciones nacionales y locales. Todas estas instituciones tienen su sede matriz o central en la ciudad de Quito, a excepción de los gobiernos autónomos descentralizados. Cada institución tiene una unidad o departamento compuesto por uno o varios servidores públicos encargados de velar por la ejecución de planes y programas de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En la LOIPEVM artículo 20, se señala que la rectoría del sistema estará a cargo del ente rector de Justicia (SDH), así como también será quien elabore y apruebe el PLAN³¹. Además, la SDH debe cumplir 21 atribuciones que se especifican en la LOIPEVM, así como en su Reglamento.

En base a la información anteriormente descrita, se enfatizará en los plazos y tiempos definidos para la implementación de algunas acciones relevantes que relacionan al SINAPEVIM, el PLAN y la LOIPEVM.

La disposición transitoria tercera de la LOIPEVM expresa que: *“las instituciones que forman el SINAPEVIM dictarán la normativa secundaria y los protocolos para aplicar la LOIPEVM en el plazo máximo de 90 días a partir de la publicación en el registro oficial”*.

La disposición transitoria cuarta de la LOIPEVM indica que las instituciones que conforman el SINAPEVIM tendrán 12 meses para implementar cualquier forma de información, planificación o tecnología relacionada.

²⁹Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las Mujeres. Art. 13

³⁰ Artículo 17 de la LOIPEVM

³¹ Artículo 7 numeral 1 del Reglamento a la Ley orgánica para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Como se había expuesto anteriormente, la Secretaria de Derechos Humanos es la encargada de formular el PLAN³² en coordinación con los miembros del SINAPEVIM. Esta coordinación se lleva a cabo en las reuniones convocadas por la SDH, denominadas “cruzadas”, que vienen realizándose de forma paulatina con la participación de las instituciones que lo conforman. También puede observarse que los plazos para el cumplimiento de las acciones son muy amplios, proclives a ajustarse a cualquier resultado que se pueda alcanzar.

3.3.2.2 Las cruzadas y mesas técnicas

Entre las funciones que ostenta la Secretaria de Derechos Humanos, es la capacidad de convocar a los diferentes miembros que conforman el SINAPEVIM³³ a reuniones, con la intención de actualizar las actividades llevadas a cabo en las diferentes dependencias ministeriales e instituciones públicas, reportar sobre iniciativas en planes programas o reglamentos, o discutir casos especiales que afecten al SINAPEVIM.

El contexto del origen de las “cruzadas nacionales para la prevención de la violencia contra la mujer” inicia a partir de las declaraciones del presidente Lenin Moreno³⁴ (Secretaria de la Presidencia del Ecuador, 2017) sobre la problemática de violencia, mientras en la Asamblea Nacional se tenía en segundo debate el proyecto de la LOIPEVM. Estas declaraciones para establecer “cruzadas nacionales” era la denominación con que el ejecutivo enmarcaba en su discurso político un posicionamiento a favor de erradicar la violencia.

Las intenciones de apoyo fueron dadas a entender para que el proyecto de la LOIPEVM se materialice. Este marco del discurso se convirtió en la iniciativa que presentaba el gobierno a la ciudadanía para dar respuesta a la problemática de la violencia contra las mujeres. Paulatinamente las cruzadas fueron la denominación que usó el ejecutivo para tener presencia en las reuniones que sostuviera el SINAPEVIM en las diferentes instancias y espacios.³⁵

Esta predisposición pudo darse, debido al hecho de que los gobiernos autónomos descentralizados empezaron a crear las denominadas “mesas técnicas” para desarrollar reuniones de trabajo cuyo objetivo era la prevención y erradicación de la violencia en el territorio. Estas mesas estuvieron conformadas por los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, Juntas Cantonales de Protección de Derechos y la institucionalidad pública desconcentrada, garante de derechos.

³² LOIPEVIM Art. 21 Numeral 6 y Reglamento de la LOPEVIP Art 7. Numeral 1), 4), 5)

³³ Artículo 7 del Reglamento de la LOIPEVM y artículo 21 y 22 de la LOIPEVM

³⁴ Todos juntos contra la violencia contra las mujeres Secretaria de la presidencia 17 de julio del 2017

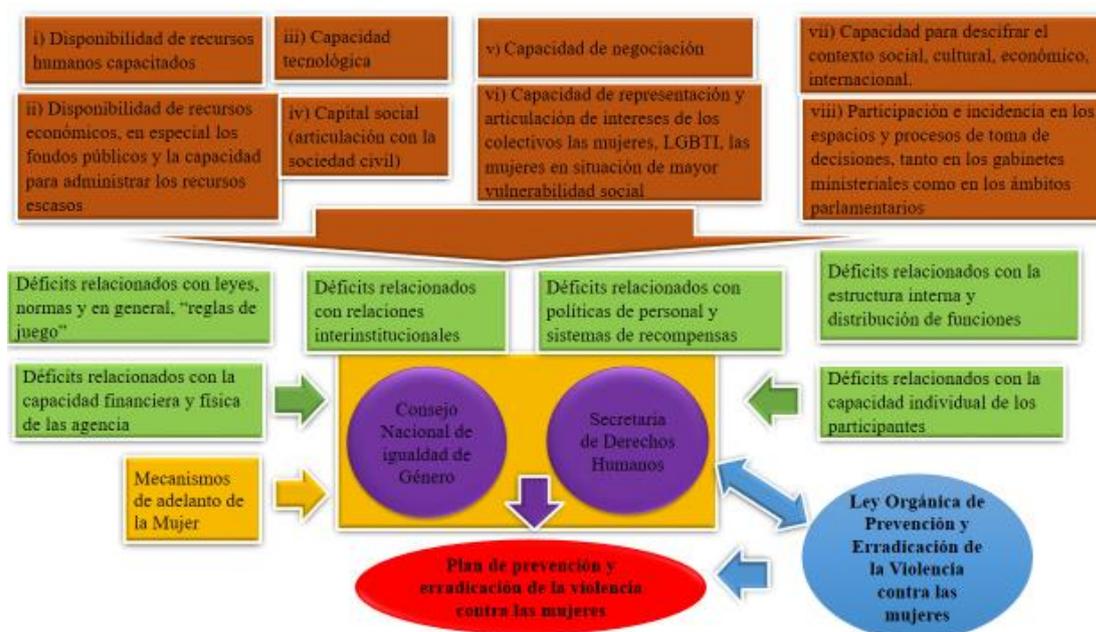
³⁵ Los niños y niñas, otro abordaje de la "Cruzada Nacional contra la Violencia de Género" Defensoría Pública del Ecuador Octubre del 2017

Capítulo 4. Análisis y presentación de resultados

El capítulo muestra el análisis de la información cualitativa de la tesis, que se sustenta en los hallazgos de la investigación, así como en las entrevistas realizadas a las y los actores claves involucrados con la formulación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

A continuación se presenta una ilustración en la que se muestra, el contexto del PLAN, relacionado con las capacidades estatales, tanto del Sistema SADCI, como con los componentes de los MAM.

Ilustración 6. El contexto del PLAN desde las capacidades estatales



Fuente: Elaboración propia.

La ilustración N°6, explica que las capacidades estatales de los Mecanismos de Adelanto de la Mujer MAM, en cuadros color café, pueden estar en sintonía con los seis tipos de déficits de capacidad institucional de Oszlak y Orellana cuadros de color verde que a su vez inciden estructuralmente en la triada: Secretaria de Derechos Humanos (SDH), Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) y la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVIM), instituciones y normas que se encuentran relacionadas directamente con el PLAN.

En este contexto, se realiza un análisis de cada uno de los déficits de capacidades así como de los componentes de los MAM que nos permitirán emitir algunas conclusiones de la investigación.

La identificación de las capacidades estatales de la Secretaria de Derechos Humanos, permite el análisis comparativo entre los componentes de las capacidades estatales, de SADCI, componentes de los MAM y los hallazgos de la investigación.

Se presenta una matriz de análisis desagregada por componentes de las capacidades estatales de la Secretaría de Derechos Humanos.

Ilustración 7. Matriz de capacidades estatales de la SDH

CAPACIDADES ESTATALES SADCI		CAPACIDADES ESTATALES DE LOS MAM	
DEFICIT DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL (DCI)	ANÁLISIS	COMPONENTES	ANÁLISIS
Déficits relacionados con leyes, normas y en general, “reglas de juego”	Inexistencia de Estatuto Orgánico por Procesos. Inexistencia de norma para sancionar a las instituciones No existen plazos previamente concertados	Disponibilidad de recursos humanos capacitados	recursos humanos capacitados, insuficientes.
Déficits relacionados con relaciones interinstitucionales.	Instituciones que conforman el SINAPEVIM, pertenecen a otra funciones del Estado, con rangos superiores.	Disponibilidad de recursos económicos, en especial los fondos públicos y la capacidad para administrar los recursos escasos	Recorte presupuestario para gestión de la LOIPEVM
Déficits relacionados con la estructura interna y distribución de funciones		Capacidad tecnológica	
Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias.	La capacidad financiera está dada en el Presupuesto General del Estado. Espacio físico insuficiente.	Capital social (que les permite la articulación con la sociedad civil)	Diferentes visiones en torno a cifras de violencia, dificultan la articulación.
Déficits relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas.		Capacidad de negociación	Difícil establecer acuerdos en la mesa de negociaciones por recursos u otros indoles
Déficits relacionados con la capacidad individual de los participantes.		Capacidad de representación y articulación de intereses de los diversos colectivos sociales de las mujeres, la población LGBTI, las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad social	No es posible contar con una participación plena de las organizaciones, por poca disponibilidad de recursos.
		Capacidad para descifrar el contexto social, cultural, económico, internacional	Patrones socioculturales arraigados en los comportamientos.
		Participación e incidencia en los espacios y procesos de toma de decisiones, tanto en los gabinetes ministeriales como en los ámbitos parlamentarios	

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la matriz, se describen los déficits de las capacidades estatales de la SDH encontrados en la investigación. Son tres los déficits ubicados en la gestión de la SDH lo que podría considerarse un cumplimiento parcial de la aptitud del ente estatal para alcanzar los fines que lo han sido asignados interna o externamente, según lo conceptualizado por Bertranou.

A continuación, se realiza un análisis exhaustivo de cada uno de los componentes de los déficits de capacidad institucional de la SDH, con la finalidad de tener una mayor comprensión del significado de cada uno de los déficits, así como de la trascendencia que implican en la gestión de las instituciones.

Déficits relacionados con leyes, normas y en general, “reglas de juego”

Los déficits de las capacidades estatales que impiden la formulación del PLAN se presentan en forma en vacíos legales (ausencia de reglas del juego) que no precisan con claridad las facultades otorgadas a la Secretaría de Derechos Humanos para la ejecución del PLAN.

La inexistencia del Estatuto Orgánico por Procesos, normativa que permite el direccionamiento estratégico y la definición de la estructura institucional de la Secretaría de Derechos Humanos, debilita su posicionamiento institucional.

En los artículos 22 y 23 del Reglamento a la LOIPEVM, única declaración legal en especificar los contenidos del PLAN, no se establece normativa que obligue a las instituciones a cumplir con las funciones otorgadas por la LOIPEVM, o con los plazos previamente concertados, lo que dificulta la gestión del ente rector.

Otra de las reglas del juego, constituye las denominadas “informales”, que en este caso constituyen las pautas culturales de comportamiento de los roles de género pre-establecidos y reforzados por el constructo del patriarcado y secundado por el machismo, las mismas que se encuentran en todo el país, y en grupos dentro del sector público que desestiman las acciones del PLAN. El patriarcado sutilmente crea una estructura normativa de permisividad de la violencia contra las mujeres normalizando comportamientos.

“ Es que en general, como te digo, en la línea del sistema en el que estamos, hace que sea muy difícil, se naturalicen ciertas cosas... no solamente la violencia, sino los roles estereotipados, el deber ser de hombre el deber ser de mujer, la intolerancia a lo diverso, entonces todo eso es lamentablemente visto como natural. Es una cuestión que llega hasta nivel individual, muchas veces mucha gente que está trabajando en esta problemática sigue siendo machista”.
(Entrevista N°1: Feb, 2020)

Déficits relacionados con relaciones interinstitucionales.

En la conformación del SINAPEVIM, se encuentran instituciones que pertenecen a la función ejecutiva, así como también aquellas que forman parte de otras funciones del Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) representados por un representante de los órganos asociativos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La diversidad de actores que conforman el SINAPEVIM, dificulta la coordinación ya que las instituciones de las otras funciones del Estado se encuentran en niveles superiores de jerarquía en relación con la SDH. La representación de los GAD, se lo realiza desde una instancia que es aglutinadora de los mismos, pero sin ninguna injerencia en la gestión de los GAD. Éste constituye un nudo crítico a ser abordado por la SDH.

“Algunos Gobiernos Autónomos Descentralizados, manifiestan su malestar por las atribuciones que les asigna la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, ya que produce inestabilidad económica y financiera en los presupuestos municipales, además no se cuenta con personas capacitadas para ejecutar las atribuciones que les obliga la LOIPEVM”. (Entrevista N° 3: Feb, 2020)

Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias

Sin excluir que la austeridad económica y la optimización en el sector público recortan presupuestos a la institucionalidad pública, se conoce que el presupuesto para la ejecución de las políticas de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer, entre las que se incluye el PLAN, fueron drásticamente reducidas, según notas de prensa que fueron corroboradas por manifiestos públicos emanados desde las organizaciones de mujeres del país.

En diciembre del 2019, se anunciaron recortes presupuestarios significativos a la prevención del embarazo adolescente y a la ejecución de la Ley para Erradicar

y Prevenir la Violencia Contra la Mujer. En el caso del primer rubro, el Ministerio contaba el año anterior con un presupuesto de USD 5,6 millones, pero en la Proforma 2020 se redujo a cero. Respecto a la Ley para Erradicar la Violencia, la asignación bajó en un 84%, de USD 5,4 millones a USD 876.862. “Las prioridades del Gobierno no están en la defensa de los derechos de las mujeres y los niños (...) el Estado no está cumpliendo su rol de garante y protector de derechos” (Entrevista N° 2: Feb, 2020)

Las actividades programadas para la construcción participativa del PLAN, han sufrido demoras, las mismas que impactan negativamente en las asignaciones presupuestarias. Es una prioridad la ejecución de las actividades con plazos fijos establecidos a fin de que la planificación interna pueda cumplirse así como el desempeño de funciones de las y los servidores públicos cuyas acciones se encuentran directamente relacionadas con el desarrollo del PLAN. La Secretaría de Derechos Humanos, desarrolla sus funciones en un espacio físico reducido, comparado con la gestión y acciones que debe ejecutar.

La Secretaría de Derechos Humanos, en relación con los componentes de las capacidades estatales de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer, presenta 6 déficits de 8 elementos que proponen los MAM.

Disponibilidad de recurso humanos capacitados

La Secretaría de Derechos Humanos, al igual que muchas de las instituciones públicas del Ecuador, cuenta con personal capacitado pero insuficiente para el logro de una gestión con óptimos resultados. La optimización del sector público, trajo consigo la reducción del tamaño del Estado, acciones que se concretaron con el recorte o eliminación de partidas presupuestarias de servidores públicos, entre éstos de personal capacitado y con experiencia.

“La Secretaria de Derechos Humanos, hace lo que puede con el poco personal que tiene, muchas de las personas que trabajaban en el Ministerio de Justicia, ya no están, veo personal nuevo, profesionales jóvenes, ojalá alcance (...)” (Entrevista N° 2: Feb, 2020)

Disponibilidad de recursos económicos, en especial los fondos públicos y la capacidad para administrar los recursos escasos.

Este resultado tiene sinergia con los déficits del SADCI, relacionados con la capacidad financiera, que fue explicado anteriormente.

Capital social (que les permite la articulación con la sociedad civil)

Los resultados de la capacidad estatal del capital social del PLAN pudieran agruparse dentro de los déficits de capacidades institucionales (DCI) relacionados con las relaciones interinstitucionales y los DCI relacionados con las reglas del Juego.

Al especificar el capital social, como la articulación que tendría el PLAN con la sociedad civil deben considerarse algunos elementos que no permiten una real articulación. Entre éstos pueden mencionarse:

Las organizaciones de la sociedad civil, cuentan con cifras de violencia que difieren con las cifras oficiales de la institucionalidad pública directamente involucrada en la problemática. Un ejemplo es el número de víctimas de femicidio, cifras que no coinciden entre las citadas por la institucionalidad pública y las que son contabilizadas por la sociedad civil.

La explicación emitida por las instituciones, respecto a la diferencia en las cifras, considera que las organizaciones de la sociedad civil contabilizan todos los asesinatos de mujeres, mientras que las instituciones presentan los resultados de los casos judicializados y declarados femicidios. Con el propósito que estas cifras no tengan mayor disparidad, la institucionalidad creó una sub-clasificación denominada “muerte de mujeres con violencia”, en la que se registran los casos que se encuentran en etapa investigativa antes de que sean declarados, jurídicamente, femicidio.

Las compañeras de las organizaciones de mujeres, están registrando todo lo que es muertes violentas de mujeres como femicidios; entonces todo lo que es muerte violenta, ellas presentan casos de femicidios porque sociológicamente esos son femicidios, las muertes violentas de mujeres por razones de género ¿no es cierto? Entonces en estricto sentido sociológico esos son femicidios pero en estricto sentido jurídico, de acuerdo a nuestra realidad jurídica no todas lo son. (Entrevista N°1: Feb, 2020)

Capacidad de negociación

Esta capacidad se encuentra relacionada con el DCI denominado déficits relacionados con relaciones interinstitucionales, el mismo que fue analizado anteriormente.

La capacidad de negociación de la SDH se ve debilitada, al encontrarse en una posición de desventaja debido a su rango institucional, lo que dificulta establecer acuerdos en la mesa de negociaciones por recursos u otra índole lo que repercute en la viabilidad del PLAN y su percepción institucional en la Función Ejecutiva.

Cabe manifestar que la primera autoridad de la SDH, goza del rango de Ministra, pero la institución aparece en el Organigrama de la Función Ejecutiva en un nivel más bajo que un Ministerio.

Capacidad de representación y articulación de intereses de los diversos colectivos sociales de las mujeres, la población LGBTI, las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad social, etc.)

Esta capacidad es muy específica a las actividades de los MAM y no puede ser extrapolada al otro enfoque. Las necesidades de las mujeres y colectivos LGBTI y los resultados que arroja la investigación apuntan a que se proponen acciones articuladas para la participación en la construcción del PLAN.

Sin embargo la capacidad se deteriora porque al escasear los recursos económicos de asignaciones presupuestarias para el PLAN, no es posible contar con una participación plena de las organizaciones ya que los costos que representan la movilización y permanencia en los territorios en los que se desarrollan estas acciones (cabeceras cantonales) no pueden ser financiadas por la institucionalidad pública.

El PLAN se encuentra en proceso de construcción y se está trabajando con la participación de las organizaciones de mujeres en el territorio, para levantar las propuestas (.....)

(...) La consultoría es financiada por una agencia internacional que trabaja por los derechos de las mujeres, se espera contar con este instrumento lo más pronto posible. (Entrevista N° 4: Feb, 2020)

Capacidad para descifrar el contexto social, cultural, económico, internacional

La capacidad se ve reducida en el sentido de posicionar a la violencia como un problema estructural que debe ser abordado por toda la sociedad. Se han logrado dar algunos pasos en este sentido, mediante capacitaciones y sensibilización a grupos de mujeres y organizaciones de la sociedad civil, así como a servidoras y servidores públicos.

Se hace necesario emprender una campaña comunicacional constante, así como procesos sostenidos de capacitación y sensibilización para la erradicación de la violencia machista, que den como resultado el cambio de patrones socio-culturales.

Una vez que se han detallado cada uno de los déficits del Sistema SADCI, así como de los componentes de los MAM, se puede acotar que las capacidades institucionales, influyen de manera importante en la gestión institucional, interinstitucional, así como en la percepción de las organizaciones de la sociedad civil.

Como respuesta al objetivo general del trabajo de investigación, debe mencionarse que el análisis de las entrevistas, así como de los déficits del Sistema SADCI y los componentes de los MAM, da como resultado que las capacidades estatales específicas encontradas al interior de la Secretaría de Derechos Humanos se explican como déficits percibidos para la formulación del PLAN en el periodo comprendido entre marzo 2018 a marzo 2020 en el Ecuador.

Este resultado puede sustentarse, en la falta de definición de la estructura orgánica administrativa interna de la SDH, que a dos años de su creación no cuenta con su Estatuto Orgánico por Procesos.

Otro de los déficits, se enmarca en la definición de la institución considerada MAM en el Ecuador, ya que tanto la SDH como el CNIG son percibidas como Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM), pues sus competencias conllevan acciones interdependientes. Debe acotarse que las dos instituciones no se encuentran situadas en un nivel jerárquico superior, que les permita contar con atribuciones mandatorias para el cumplimiento de acciones. Este elemento incide directamente en el retraso para la formulación del PLAN, convirtiéndose en un problema central con varias consecuencias e implicaciones.

Esta incidencia estructural es corroborada por la entrevistada N°1 que comenta:

*“Porque al ser el mecanismo de género necesitamos tener como mayor presencia, necesitamos tener mayor espacio para poder incidir en las funciones del Estado para que lo que nosotras observemos o recomendemos sean tomadas en cuenta y no sean solamente leídas y puestas en algún stand y que no sirva para nada”
(Entrevista N°1: Feb, 2020)*

En este acápite debe considerarse que Secretaria de Derechos Humanos es la única institución que coordina la formulación del PLAN y que además tiene como competencia la “erradicación de la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes”³⁶, la misma que implica asumir un conjunto de responsabilidades interrelacionadas adicionales a la formulación del PLAN como son: Ente encargado de ejecutar el Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la mujer SINAPEVIM, entidad pública

³⁶ Decreto Ejecutivo N°560 del 14 de Noviembre de 2018 artículo 2, literal b.

relacionada con el Consejo Nacional de Igualdad de Género³⁷, Entidad con mayor incidencia en la ejecución de acciones estatales dispuestas por la Ley Orgánica de Prevención y erradicación de la Violencia contra las mujeres.

El Decreto N°560 expresa como competencia, lo que se entiende como una capacidad estatal, según el concepto de Bertranou, J (2015). Esta misma capacidad estatal fue ejecutada anteriormente por el extinto Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos entre el año 2015 y 2017. En este período de tiempo, se reconoce al MDJHC como el Mecanismo de Adelanto para la Mujer, MAM en el Ecuador, en el Estudio “*Del Compromiso a la acción*”. Por ende, si la SDH es el actual ente ejecutor de la competencia “*erradicación de la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes*” se concluye que la SDH, pudiera ser considerada como el Mecanismo de Adelanto para la Mujer y como tal, su nivel jerárquico impide la formulación del PLAN.

Con este fundamento, se concluye que el Nivel Jerárquico Medio de MAM de la Secretaría de Derechos Humanos, impide la formulación del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer durante el período comprendido entre marzo 2018 a marzo 2020 en el Ecuador.

El nivel jerárquico de la entidad, es prioritario dentro del sistema público ecuatoriano, porque permite acceder a otras facultades, instancias y asignaciones presupuestarias mayores que el de una Secretaría. Puede inferirse que la función ejecutiva, impide la formulación del PLAN, al no expedir un decreto que eleve el nivel jerárquico administrativo de la Secretaría de Derechos Humanos.

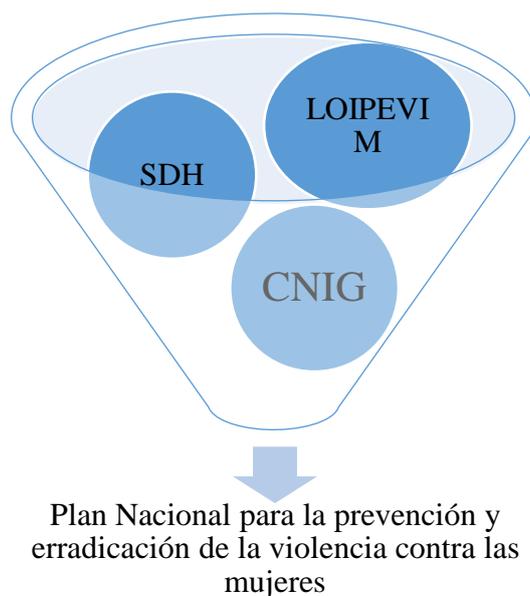
Desde una perspectiva histórica, el MDJHC en el año 2015, fue considerado con el máximo nivel jerárquico de MAM en Ecuador, y fue capaz de ejecutar la competencia (capacidad estatal) “*erradicación de la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes* materializada mediante la formulación y ejecución del Plan 2007 – 2017, pero esa misma competencia no ha podido ser formulada ni ejecutada por la Secretaria de Derechos Humanos que tiene un nivel jerárquico medio de MAM, cumpliéndose con la tendencia establecida en el documento “*Del compromiso a la acción*” que concluye que “a mayor jerarquía del MAM, mayor probabilidad de ser ejecutado el PLAN”.

Como conclusión se menciona, que el déficit de capacidades estatales que presenta la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador, constituye una barrera que impide la elaboración y ejecución del Plan Nacional para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

La investigación, sacó a flote algunas premisas que se enmarcan en la capacidad multidimensional con que el PLAN fue concebido, las mismas que se expresan en las siguientes ilustraciones:

Ilustración 8. La triada del PLAN

³⁷ La Secretaria de Derechos Humanos ejerce la presidencia del Pleno del CNIG



Fuente: Elaboración propia

La ilustración 8, muestra la “multicefalia” en rectoría efectiva de promoción de derechos de las mujeres, misma que provoca que exista confusión respecto a la institución considerada Mecanismo de Adelanto de la Mujer –MAM- en el Ecuador³⁸ desde la perspectiva internacional, pues existe un ente rector “ejecutor” (SDH) y un ente “observador y formulador” el CNIG con lo que el Plan Nacional para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, en forma objetiva y de facto, queda atado a dos instancias; aun cuando la LOIPEVM no determina función inherente del CNIG en la formulación, elaboración y aprobación del PLAN, a no ser como institución que conforma el SINAPEVIM.

³⁸ El CNIG ostenta esta representación a nivel nacional e internacional desde su creación en 1970 como Departamento de la Mujer en el Ministerio de Previsión Social y Trabajo.

Ilustración 9. Estructuras entrelazadas. Plan, Secretaria y Violencia contra las mujeres



Fuente: Elaboración propia

En la ilustración 9, se pone de manifiesto que existen varias estructuras que operan en simultáneo: El PLAN, la SDH y las estructuras elementales de la violencia contra la mujer. La SDH articula en conjunto sus esfuerzos para concretar las políticas, el Plan Nacional para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en sí mismo, actúa de manera semi-autónoma debido a que se estructura y alimenta de las instituciones que conforman el SINAPEVIM, de herramientas como el Registro Único de Violencia y por último de las estructuras elementales de la violencia contra la mujer que tiene sus propias formas de reproducirse y manifestarse en la sociedad.

Con el propósito de describir y analizar la noción del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, se presentan algunos parámetros que también pueden incidir en la dilación para su elaboración.

El análisis propuesto se encamina a determinar algunos fallos en la concepción teórica desde la Ley Orgánica Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

- El artículo 23.- Contenidos.- de la LOIPEVM, establece la estructura del “Plan Nacional para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres”, al analizar uno a uno los cinco numerales encontramos que:
- El punto uno sobre *el diagnóstico de la situación* no aclara que existen varios tipos de violencia contra las mujeres, que además se entrecruzan, y que a su vez sucede en diferentes espacios y con diferentes secuelas. Además, que el acto violento se registra en diferentes instancias y que la forma de reparar el daño³⁹ sucede en diferentes niveles. Es decir no se explicita el rasgo multidimensional de la violencia.

³⁹ Por reparar el daño se refiere a rehacer el proyecto de vida truncado por el acto violento

- Los servicios públicos actúan en relación con su normativa interna, lo que no permite contar con un diagnóstico unificado del acto violento, ya que cada institución tiene diferentes formas de evaluar y clasificar la gravedad de la violencia; perspectiva manifestada en el sector público central; habría que agregarle el sector privado, gobiernos seccionales y otros actores.
- Al analizar el segundo punto que establece: “*las políticas y estrategias tendrán una perspectiva de mediano y largo plazo*”, se afirma la coherencia que guarda con el proceso de reparación del proyecto de vida de la mujer violentada debido a que las secuelas se extienden en el tiempo.
- El tercer punto sobre “*las metas e indicadores de cumplimiento e impacto*”, es más complejo. Deben considerarse las diferentes formas de valoración y registro de los hechos violentos por cada entidad gubernamental para darnos cuenta de la enorme magnitud de información que debe manejarse.
- El cuarto punto presenta otro inconveniente porque “*los lineamientos de planificación territorial*” deben pasar por jurisdicciones propias (autonomía política, administrativa y financiera de los GAD) y sus “modos de trabajo”. Las autoridades que están a cargo de la construcción de los planes requieren mediar con autoridades locales y para ello deben usar diferentes canales de comunicación, establecer líneas de acción y concretar una estrategia que de igual forma no está prevista en el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres.
- El punto 5, conlleva las siguientes preocupaciones: Para contar con un “*modelo de gestión y estrategias de coordinación*”, se requieren múltiples estructuras permanentes que permitan el funcionamiento del PLAN y que, a su vez, estas estructuras contemplen en el corto y mediano plazo, con “metas de prevención y erradicación” pero también con propuestas de sostenibilidad y factibilidad, traducidas en apoyo político seccional y territorial.

Finalmente, el PLAN está obligado a que su estructura aborde los ejes formulados en la LOIPEVM, (prevención, atención, protección y reparación) para atender la violencia contra las mujeres, lo que conlleva a contar con servicios integrales que deberán ser implementados por diferentes instituciones estatales.

Esta interacción conlleva añadir un enfoque intersectorial, interministerial e interdisciplinario a varios niveles del Estado, adquiriendo el PLAN un carácter de política transversal en el aparato estatal.

Queda reflejado que el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, es una política transversal (intersectorial e interministerial), que necesita indicadores para su medición, que debe ser ejecutada a través de políticas, planes y programas a nivel nacional y local, con procesos de mediación para la gestión institucional, con atención a las tipologías de la violencia y comprometida a dar respuesta a los cuatro ejes sustentados en la LOIPEVM.

Capítulo 5. Conclusiones y debate

A partir de los antecedentes expuestos, el análisis del objeto de estudio ha identificado un conjunto de conclusiones de la investigación, que pueden establecerse en varios debates

La calidad de la legislación ecuatoriana en la formulación de políticas públicas de prevención y erradicación de la violencia.

Los déficits de capacidad estatal pueden ser consecuencia de defectos del diseño del PLAN en la LOIPEVM y que pueden ser maximizados por varios entornos como: el económico (austeridad), el jurisdiccional (jerarquía administrativa) y el político (el nivel de conexión que tengan las autoridades con el gobierno central y el respaldo al mismo).

La capacidad de establecer reglas del juego es un proceso en continua construcción y no es estático sino dinámico.

Los déficits de capacidad estatal relacionados con leyes, normas y en general “reglas del juego” se agruparían en forma de vacíos legales (ausencia de reglas del juego) que no precisan con claridad las facultades otorgadas a la Secretaria de Derechos Humanos para la formulación del PLAN, lo que trae como consecuencia la necesidad de realizar actividades previas a la formulación del PLAN, como por ejemplo: la reestructuración administrativa interna de la Secretaria de Derechos en una Estatuto Orgánico por Procesos legalmente constituido para implementar las disposiciones de la LOIPEVM.

Además en los déficits de capacidad estatal relacionados con leyes, normas y en general “reglas del juego”, se estableció que las pautas culturales de comportamiento de los roles de género pre- establecidos y reforzados por el constructo del patriarcado y secundado por el machismo, impactan negativamente en la ejecución de tareas cruciales para la formulación del PLAN. Debido a la naturalización de la violencia contra las mujeres, se subestima la prioridad de formular el instrumento con diferentes actores y servidores machistas. El patriarcado sutilmente crea una estructura normativa de permisividad de la violencia contra las mujeres normalizando comportamientos.

Las capacidades estatales de las instituciones, consideradas mecanismos de género, deben enfrentarse una y otra vez a un proceso de posicionamiento del enfoque de género, ya que existen fuerzas que se resisten, inercias que no ceden y relaciones de poder que debilitan los procesos de cambio de patrones socioculturales que afectan la ejecución de las políticas relacionadas con la temática.

Entre la actuación y la integralidad

Hay una tensión entre la necesidad de formular acciones de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer y las normativa legal que debe regirlas.

La noción punitiva de la ley, correspondiente a la primera generación, acompañó el desarrollo del PNVEG 2007-2017, demostrando agilidad en la respuesta de los operadores de justicia y amplia cobertura en un escenario de austeridad económica.

En el contexto de la formulación del PLAN, se cuenta con la LOIPEVM, que forma parte de la segunda generación, es decir la noción integradora que incorpora la reparación como principio rector de la prevención y erradicación de la violencia.

En la actualidad se continúa empleando la noción punitiva de la ley, y es necesario la inyección de recursos presupuestarios a las instituciones judiciales, a fin de que la noción integradora sea aplicada.

El debate propone, continuar con la noción punitiva de la ley o asignar presupuestos para la aplicación de la noción integradora.

El enfoque de prevención y materialización

La prevención de la violencia contra las mujeres, desde la perspectiva en que se plantea la política pública, es una acción estatal que permite eliminar progresivamente los patrones socioculturales que naturalizan la violencia contra las mujeres.

Resulta una tarea difícil elaborar un plan que produzca resultados políticos favorables a las instituciones que lo ejecutan y que coincidan con la demanda social de obtener resultados cuantificables. El problema con el enfoque preventivo es que los resultados beneficiosos no son visibles (porque se inhiben dentro de la acción violenta que es altamente visible). Resulta paradójico pensar, que una política preventiva deba cumplir una visibilización de sus resultados entre la sociedad para tener un respaldo, aun cuando sus efectos a largo plazo son beneficiosos.

El enfoque político y la lucha de asignaciones presupuestarias

En un escenario de austeridad económica, existe una pugna para la asignación de recursos presupuestarios, que permitan la ejecución de políticas relacionadas con la garantía de derechos. La incoherencia se presenta cuando una política de garantía de derechos debe competir con otras políticas que también garantizan derechos, y que su priorización se encuentra en el enfoque político del Gobierno.

Otros ejes de debate

Existe una cultura incipiente de evaluación de los resultados de las políticas públicas en general y de las políticas y/o planes nacionales para abordar la violencia contra las mujeres y/o de género en particular.

Es importante resaltar que la denominación “violencia hacia las mujeres” que se desprende en la LOIPEVM, resulta un término discriminatorio ya que el mismo no incluye a las mujeres diversas de la población LGBTI.

Los indicadores del PLAN son de fácil enunciación, pero difícil de trabajarlos, transformarlos en prácticas concretas en territorio y que tengan impacto en los resultados. Se perdió de vista la materialización de los mismos, sin contemplar todas aquellas asimetrías entre los objetivos, metas, indicadores, y disposiciones.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). *Ley orgánica para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer*. Quito: Registro Oficial.
- Bertranou, J. (2013). Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. El caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*.
- Bertraou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (17 de Octubre de 2018). *Actividad económica de América Latina y el Caribe se expandirá 1,3% en 2018 y 1,8% en 2019*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://www.cepal.org/es/comunicados/actividad-economica-america-latina-caribe-se-expandira-13-2018-18-2019>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (16 de Septiembre de 2018). *Nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM)*. Obtenido de Estadísticas de Género. Mujeres en la adopción de decisiones. Nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM): https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/tabulador/SisGen_MuestraFicha_puntual.asp?id_aplicacion=17&id_estudio=223&indicador=2243&idioma=e
- Consejo Nacional para la igualdad de género. (2018). *Agenda Nacional de las Mujeres y personas LGBTI 2018-2021*. Obtenido de <https://www.igualdadgenero.gob.ec/docs-cnig/>
- Defensoría pública del Ecuador. (Octubre de 2017). *Los niños y niñas, otro abordaje de la "Cruzada Nacional contra la Violencia de Género"*. Obtenido de Defensoría Pública del Ecuador Biblioteca Digital: <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/1979>
- Deneulin, S., Clausen, J., & Arelí, V. (2018). *Introducción del enfoque de las capacidades: Aportes para el Desarrollo Humano en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Manantial SRL.
- Essayag, S. (2017). *Del Compromiso a la acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres América Latina y el Caribe*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo : <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2017/11/delcompromisoalaaccionespcompressed.pdf?la=es&vs=1627>
- Essayag, S. (2017). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Obtenido de Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Onu Mujeres: <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2017/11/politicas-para-erradicar-la-violencia-contra-las-mujeres-america-latina-y-el-caribe>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. (11- 24 de Junio de 2017). *Aula Virtual*. Obtenido de Aula Virtual Dimensiones y componentes analíticos de la capacidad estatal.

- García, A. (2007). *mueveteporlaigualdad.org*. Obtenido de Género y Desarrollo humano: una relación imprescindible:
http://mueveteporlaigualdad.org/n_campana.asp
- Grindle, M. (1997). The Good Governmente Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions. En *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Habe, S., & Seidenberg, B. (1978). *Society's recognition and control of violence (from violence - perspectives on murder and aggression)*. Obtenido de <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=55037>
- Hernández, C. (2018). *Plan de transición para la implementación del Sistema Nacional de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres*. Quito: Organización de las Naciones Unidas.
- Hurtado de Barrera, J (2005) *Como formular objetivos de investigación: Un acercamiento desde la investigación holística*. Caracas. Instituto Universitario de tecnología “José Antonio Anzoategui”. Pág 43
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (2019) Encuesta de Violencia contra las mujeres. Violencia de Género: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2012) *XXX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará. Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Luz Patricia Mejía Guerrero. San José. Revista. Vol N°56. Pag 189 – 213. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r30352.pdf>
- Keynes, J. N. (1891). *the scope and method of political economy*. New York: Mac Millan.
- Observatorio de Igualda de Género de América Latina y el Caribe. (16 de Septiembre de 2019). *Nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Muje (MAM)*. Obtenido de Observatorio de Igualda de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/nivel-jerarquico-mecanismos-adelanto-la-mujer-mam>
- ONU Mujeres. (24 de Noviembre de 2016). *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Obtenido de Desarrollo humano y violencia contra las mujeres en México: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/01/desarrollo-humano-violencia-mujeres>
- ONU Mujeres Ecuador; Min. de Justicia, DDHH y Cultos; Min. del Interior, Min. de Educación, MIES, Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. (2015). *Folleto: Plan Nacional para la erradicación de la violencia de género hacia la niñez adolescencia y mujeres*. Obtenido de https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20ecuador/documentos/publicaciones/2015/2015_017%20mjdhc%20folleto%20pnev.pdf?la=es&vs=2307
- Onu Mujeres, Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos. (2015). *Onu Mujeres*. Obtenido de Folleto: Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de

- Género hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres:
<http://americalatinagenera.org/newsite/includes/fichas/politica/ECUADOR.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (3 de Septiembre de 1981). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Nueva York.
- Organización de Estados Americanos (2017) Tercer Informe sobre la implementación de la Convención Belem Do Pará.
- Oslak, O., & Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*.
- Presidencia de la República del Ecuador. (1995). Ley 103. *Ley Contra la violencia a la mujer y la familia*. Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador. (23 de Agosto de 2018). Decreto Ejecutivo 491. Quito.
- Presidencia del Ecuador. (14 de 11 de 2018). *Decreto Ejecutivo 560*. Obtenido de Consejo Nacional de Igualdad de Género:
<https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/Decreto-Ejecutivo-Nro.-560.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Junio de 2010). *Desarrollo de capacidades. Medición de la Capacidad*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:
<https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/search.html?q=Desarrollo+de+capacidades&tagid=>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (junio de 2010). Medición de la capacidad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... o la búsqueda del "tesoro perdido de la política social Latinoamericana. En G. Alonso, *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pág. 54). 2007.
- Rosero, R. (Abril de 2017). Ciudadanizando la Política: Aportes de políticas públicas para el debate nacional. *Prevención, Atención y Erradicación de las violencias de género contra mujeres y niñas en Ecuador*. Quito, Ecuador: Grupo Faro.
- Secretaría de Derechos Humanos. (2019). *Manual de Valoración del daño psicológico*. Quito: Secretaría de Derechos Humanos.
- Secretaría de la Presidencia del Ecuador. (17 de Julio de 2017). *Presidencia de la República del Ecuador*. Obtenido de Presidente Moreno convoca a una gran cruzada nacional contra la violencia a la mujer:
<https://www.comunicacion.gob.ec/todos-juntos-contra-la-violencia-a-las-mujeres-presidente-lenin-moreno/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo . (2018). *El Plan Nacional del Buen Vivir 2018 - 2021 "Toda una Vida"*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2018). *El Plan Nacional de Desarrollo 2017 - 2021 "Toda una Vida"*. Quito: SENPLADES.
- Secretaría de Derechos Humanos . (15 de Abril de 2019). *Cruzada Ley Orgánica de Prevención y erradicación de la violencia*. Quito, Pichincha, Ecuador.

Segato, R. L. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

Anexos:

Número

Entrevista

Entrevista por preguntas de base estructurada con enfoque de capacidades estatales ípsilon - 25

Datos Generales

Fecha:	Entrevistado/a:
Duración de la entrevista	Cargo:
	Tiempo en el cargo:

Indicaciones

El esfuerzo de la entrevista consiste en abrir interrogantes, buscar evidencias para responderlos y presentar resultados. Se usarán preguntas de base estructurada con una finalidad de preguntas de contrastación

Se busca que las respuestas puedan ser ubicadas en algún parámetro de déficits de brechas de capacidad estatal.

Déficits relacionados con leyes, normas y en general, “reglas de juego”	Déficits relacionados con relaciones interinstitucionales	Déficits relacionados con la estructura interna y distribución de funciones
Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencia	Déficits relacionados con políticas de personal y sistemas de recompensas	Déficits relacionados con la capacidad individual de los participantes

Se busca que el profesional entrevistado pueda explayarse con las respuestas de tal manera que se sienta en un ambiente de confianza para que pueda revelar información crucial de la gestión puesto que la información del manejo de los recursos puertadas adentro requiere de una aproximación indirecta. Se busca contrastar la información lo más posible haciendo que el vínculo se cree y manteniendo la apertura al dialogo sin romperlo.

La entrevista está organizada en ejes temáticos en cuyas respuestas se contrastarán con las indagaciones de la revisión bibliográfica y se ubicarán en la forma más cercana a algunas de las categorías de brechas de capacidad estatal.

El PLAN

Preguntas y sub preguntas de investigación

Introdutoria

Por favor, pudiera hablarme de los puntos más sobresaliente del plan de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer

¿Cuál serían las fortalezas y desafíos en la implementación del “EL PLAN”?

¿Y los objetivos? ¿Y las estrategias? Y ¿Y las metas? ¿Cuánto se ha avanzado en las mesas de trabajo?

¿Cómo estos puntos se conectan con los indicadores y metas del Plan nacional de desarrollo “Toda una Vida” 2017- 2021?

¿Cuáles son los desafíos que presenta la estructura del plan (art 22 y 23 del LOPEVIP) a la hora de integrarse a la planificación de la Secretaria de Derechos Humanos y como se relaciona el CNIG con eso ¿cómo se articula?

¿En dónde se concentran más los esfuerzos de los servidores públicos a la hora de implementar el plan?

¿Cree que usted que se pierde el ímpetu inicial de crean un plan en la protocolización? En las mesas de trabajo

Y ¿Cómo estos puntos fueron afectados por la austeridad económica?

¿Cómo se conectan estos puntos con el cambio de patrones socioculturales?

¿Cómo se pude proyectar los resultados al nuevo plan? ¿Cuáles conclusiones son enriquecedoras?

¿Cuál es el grado de involucramiento que demanda el plan? Se habla de consistencia

¿Cuál es el peso que tiene la voluntad política para que “EL PLAN” avance? ¿A qué dirección se estaría dirigiendo la voluntad política? (territorialización – niveles de gobierno) – Etapa 4 ¿Cuál fue la receptividad de los gobiernos seccionales y locales en cuanto al plan? ¿Hubo alguna resistencia por valores tradicionales de la familia? ¿Cómo está el asunto con grupos LGBTI?

Existe un “sine qua non” de la política pública que permita voltear el estatus quo en las relaciones de poder que resulte en réditos electorales

Secretaria de Derechos Humanos

Contextualizar a la Secretaria de Derechos Humanos en su ámbito de gestión pública en relación al ejercicio y cumplimiento de metas y objetivos para EL PLAN

Introdutoria

Por favor podría decirme

¿Cuáles son los servicios que dispone?

¿Ha existido un diagnóstico de capacidades estatales o institucionales dentro de la institución?

¿Cuáles son las tareas más exigentes en el puesto de trabajo detectadas relevantes al plan de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres?

¿Los ciclos de trabajo pueden llegar a ser tensos y relajados? ¿Cuántas autoridades han sido cambiadas durante la vida de la Secretaria de Derechos Humanos? ¿Ha existido una expansión o contracción del presupuesto? ¿Cómo ha avanzado la reglamentación del plan? ¿¿Cuál es el grado de involucramiento y organización estatal que requiere el plan nacional?

Por favor podría decirme ¿cómo fue que la secretaria de DDH se adaptó para integrar el rol de ente rector en la estructura de la organización?

¿Cómo ha sido el reconocimiento de rol de ente rector por parte de los miembros del SINAPEVIM? ¿Cuál ha sido el mayor logro alcanzado entre los miembros? ¿Ha sido importante la jerarquía administrativa de la secretaria de derechos humanos en las conversaciones de las mesas técnicas?

¿Disponen de medidas para hacer cumplir las disposiciones con los miembros del SINAPEVIM? ¿Cómo se resuelven los conflictos?

¿Cómo considera la relación entre la Secretaria de Derechos Humanos y el CNIG? ¿Cómo considera el MAM en la relación?

¿Cuál considera usted es el mayor logro alcanzado entre los miembros que conforman el SINAPEVIM?

¿Cuál es el tipo de retroalimentación que surge resultado de las conversaciones con las diferentes direcciones de la Secretaria de Derechos Humanos en relación al plan?

Firma

Nombre:

El PLAN

Criterios calificadores de orientación de la respuesta (reactivos)

- a) Existe un problema de coherencia entre levantamiento de la información y el análisis de los mismos en la parte del diagnóstico para el levantamiento del plan. Se acentúa la inexistencia de datos correlacionados consecutivos que repercute en la solidez del diagnóstico.
- b) Las directrices de contenidos del “PLAN presentan una lógica lineal – amplia. La redacción de los mismos puede prestarse para interpretar una versión de cumplimiento más favorecedora al cumplimiento de objetivos.
- c) Se pone énfasis en la realización de acciones y no en los cambios que se pretenden generar en titulares de derechos (se estaría viendo en procesos de corto y mediano plazo)
- d) Se ha podido traducir los arreglos en las reglas del juego en los planes y programas de las instituciones del SINAPEIVM se implementaron escasamente, tanto a nivel interinstitucional como a lo interno de cada institución.
- e) A pesar de la existencia de parámetros, políticas (1.10) e indicadores en el Plan Nacional de Desarrollo se tuvo la ausencia de procesos claros de seguimiento que orienten la elaboración de informes, el correcto archivo de la documentación generada y el análisis y sistematización de la misma dificulta poder medir con rigor el nivel de avance de los objetivos del “EL PLAN”.
- f) El marco legal ecuatoriano actual es en su mayoría favorable para la implementación de la política para la erradicación de la violencia de género. De forma general ha ido incorporando paulatinamente avances para la garantía del derecho a las mujeres a una vida libre de violencia. Sin embargo, aún existen algunos instrumentos procesales de aplicación normativa que pueden derivar en una desprotección de las víctimas.
- g) El Plan nacional de prevención y el plan de acción anteriores incidieron de forma destacable en el fortalecimiento del sistema de protección integral y acceso a la justicia, y en menor medida en la transformación de patrones socioculturales y creación de un sistema de registro e información único. Ha sido el sistema de protección integral el que se ha visto mejorado de una manera más significativa, principalmente por la implantación de los centros de atención y las casas de acogida por todo el país. El acceso a la justicia se amplía, en buena medida por las progresivas reformas legales que acogen un concepto más omnicompreensivo de violencia de género, la creación de unidades especializadas y los mecanismos de exigibilidad de los derechos de las mujeres víctimas si bien persisten percepciones negativas en relación a la obtención pronta y diligente de resoluciones judiciales y el trato recibido por las víctimas en sede judicial y policial.
- h) Finalmente, la transformación de los patrones socioculturales resulta necesariamente menos perceptible en tanto que proceso, probablemente corolario de todas las acciones contenidas en la política y del propio cambio social que la política pretende promover en el largo plazo.
- i) La austeridad económica tiene un peso importante en la implementación del plan para expandir la cobertura y sostener al plan.
- j) El CNIG tiene implicaciones en el sostenimiento del plan e incide en el proyecto
- k) La voluntad política o el compromiso de las autoridades con la política del “EL PLAN “afectan la formulación dependiendo de dicha voluntad, las iniciativas se vieron impulsadas u obstaculizadas. El grado de participación de las autoridades en la política, las prioridades marcadas, la inversión que hacen en recursos humanos, temporales y económicos para llevarla a cabo, está relacionada con la forma en que las autoridades entienden la violencia hacia las mujeres como problema público, combinado con cómo el contexto social y político.
- l) La transversalización efectiva del Plan no se dio a nivel de todos los ministerios implicados en el mismo.
- m) La descentralización del Plan en las localidades y territorios está directamente vinculada la presencia de las instancias del gobierno central en los mismos

- n) la ideología del gobierno de turno es más probable que un plan se aprueba o rechace sea en gobiernos con políticas sociales conservadoras y que resalten los valores de la familia y los roles “tradicionales” de las mujeres.
- o) el sujeto de derechos no se circunscribe únicamente a las mujeres como lo hacen las dos convenciones, sino que incluye a niños, niñas y adolescentes. Al mismo tiempo, quedan fuera otros colectivos o grupos, como los LGTB, potenciales sujetos de derechos de esta política.

La Secretaría de Derechos Humanos

- a) falta de claridad en las competencias y funciones tanto en las instituciones implicadas- ministerios sectoriales-, como en las instancias de coordinación interinstitucional del Plan.
- b) La coordinación interinstitucional como elemento común de las metas que presentan mayor nivel de incumplimiento. Las metas que registran mayor nivel de incumplimiento están relacionadas con la elaboración de subsistemas, normas o procedimientos técnicos que afectaban a varias instituciones como los protocolos interinstitucionales o la ficha única de registro como lo relativo a los mecanismos de monitoreo y seguimiento, la realización de estudios e investigaciones a profundidad y las medidas de reeducación o reinserción de agresores.
- c) La secretaria de Derechos humanos en su rol de ente rector carece de imponer medidas administrativas que obliguen al cumplimiento de actividades de las entidades ministeriales que forman el SINAPEVIM o que estas no le reconocen como autoridades
- d) En cuanto a las restricciones relacionadas con las relaciones interjurisdiccionales e interinstitucionales, refieren a problemas o conflictos en los vínculos que mantiene la agencia gubernamental con otros actores (públicos o privados) comprometidos con el cumplimiento de sus objetivos y/o con la ejecución de ciertas actividades y tareas
- e) la acción no pueda ser ejecutada porque la normativa en cuestión carece de reglamentación.
- f) Parece que las competencias de prevención y velación de los derechos de la mujeres están divididos en dos instituciones públicas
- g) Determinar déficits relacionados con la estructura organizacional y la distribución de funciones, los cuales son de exclusiva incumbencia de la agencia estatal. principalmente, que unidades organizativas son responsables del cumplimiento de las tareas, si su estructura o tamaño guarda relación con las funciones asignadas a las mismas, su grado de autonomía en relación a otras unidades, el nivel de estratificación jerárquica de la organización, el nivel de especificidad funcional y el grado de interdependencia que poseen los distintos actores y agencias internas en lo que se refiere a la ejecución de las tareas (sirven para ambas competencias y secretaria)
- h) Las dos estructuras: la forma de organización del sector público y como se forma la violencia. Fortalecer la institucionalidad del MAM frente a las culturas que promueven la violencia contra las mujeres Los MAM, aumentan su poder en las negociaciones y dan lugar a Comisiones interinstitucionales en distintos niveles y ámbitos. EL modelo de dirección y gestión por resultados del servicio público de la Secretaria de Derechos Humanos interfiere con los ámbitos para prevenir y erradicación la violencia contra las mujeres.
- i) ¿Cómo inciden los indicadores estadísticos de violencia hacia la mujer en la gestión de la secretaria “acelera” en algo el proceso” (para “EL PLAN” y la secretaria)
- j) El principal mecanismo de socialización utilizado ha sido la capacitación y sensibilización, especialmente para los servidores públicos que entran en contacto directamente con las víctimas de violencia, sea en el sistema de salud, en el judicial, en el educativo, o en los servicios del sistema

de protección integral. Este énfasis en la capacitación y en la sensibilización hizo que estos se ampliaran también hacia las poblaciones beneficiarias de la política.

- k) La falta de rigor en la gestión documental y de información e las instituciones dificulta enormemente la posibilidad de valorar los efectos en cascada y la efectividad de dichos procesos.
- l) Las instituciones que implementaron un modelo mixto de financiamiento para el cumplimiento de sus metas en el marco del PNEVG tuvieron éxito en dicho objetivo. Ahora bien, este financiamiento externo