

Producto 3 INFORME FINAL



Consultoría EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO:

“Mejoramiento de la Calidad de Atención del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género, a partir del Establecimiento de Estándares de Atención e Institucionalización de Mecanismos de Coordinación de sus Servicios”

CEPLAES

Quito, marzo de 2014

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 ESTRUCTURA DEL INFORME	1
1.2 ANTECEDENTES, ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	1
1.2.1 ANTECEDENTES	1
1.2.2 ALCANCE DE LA EVALUACIÓN	3
1.2.3 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN	3
1.3 PREGUNTAS DE EVALUACIÓN Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS	3
1.3.1 PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	3
1.3.2 DIMENSIONES DE ANÁLISIS	5
1.4 MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO	6
1.4.1 MARCO TEÓRICO	6
1.4.2 METODOLOGÍA	11
1.5 PROCESO DE RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS	12
1.5.1 RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN	12
1.5.2 ANÁLISIS DE DATOS	12
1.5.3 REALIZACIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO	13
1.6 CONDICIONANTES Y LÍMITES DE LA EVALUACIÓN	14
2. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS (HALLAZGOS)	14
2.1 DISEÑO DEL PROYECTO	14
2.1.1 COHERENCIA EN EL DISEÑO DEL PROYECTO	14
2.1.2 PERTINENCIA EN EL DISEÑO DEL PROYECTO	22
2.2 ESTRUCTURA DEL PROYECTO	30



2.2.1	EFICACIA EN LA ESTRUCTURA DEL PROYECTO	30
2.2.2	EFICIENCIA EN LA ESTRUCTURA DEL PROYECTO	36
2.3	PROCESOS DEL PROYECTO	50
2.3.1	COHERENCIA EN LOS PROCESOS DEL PROYECTO	48
2.3.2	PERTINENCIA EN LOS PROCESOS DEL PROYECTO	54
2.3.3	EFICACIA EN LOS PROCESOS DEL PROYECTO	59
2.4	RESULTADOS DEL PROYECTO	60
2.4.1	EFICACIA EN LOS RESULTADOS DEL PROYECTO	60
2.5	INTERCULTURALIDAD Y GÉNERO EN EL DISEÑO, ESTRUCTURA, PROCESOS Y RESULTADOS DEL PROYECTO	70
2.6	SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO	74
3.	CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS	80
3.1	CONCLUSIONES	80
3.2	LECCIONES APRENDIDAS	86
4.	RECOMENDACIONES	88



SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
DECE	Departamentos de Consejería Estudiantil
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ENIPLA	Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LGBTI	Lesbianas, Gays, bisexuales y transgéneros e intersexuales
MCDS	Ministerio Coordinador del Desarrollo Social
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MSP	Ministerio de Salud Pública
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNEVG	Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género
POA	Plan Operativo Anual
RIPS	Registro Interconectado de Programas Sociales
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SEPE	Servicio Especializado de Protección Especial
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SIN	Sistema Nacional de Información
SPVVG	Sistema de Protección Integral a Víctimas de Violencia de Género
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ESTRUCTURA DEL INFORME

El Informe de Evaluación Final del Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género se ha estructurado de la siguiente manera, siguiendo la propuesta establecida en los términos de referencia.

Contiene cuatro capítulos. El primero es la introducción en la que se registran los antecedentes de la evaluación, su alcance y objetivos; las preguntas guías de evaluación y una descripción general de las cuatro dimensiones de análisis consideradas: diseño, estructura, procesos y resultados; el marco teórico metodológico que guía y apoya la evaluación; el proceso de recopilación y análisis de datos, y las condiciones y límites de la evaluación.

El segundo capítulo corresponde al análisis e interpretación de la información. Para su desarrollo se partió de los indicadores y preguntas de evaluación contenidas en la Matriz de Evaluación, para cada uno de los criterios de evaluación seleccionados en las cuatro dimensiones de análisis. La información utilizada corresponde a la contenida en la documentación disponible del proyecto y la obtenida de las entrevistas realizadas en Quito y en las cuatro ciudades seleccionadas (Guaranda, Loja, Macas y Esmeraldas), en acuerdo con el Comité de Gestión de la Evaluación, para la realización del trabajo de campo.

El tercer capítulo contiene las conclusiones y lecciones aprendidas que se desprenden de los hallazgos obtenidos del análisis de la información referida al diseño, estructura, procesos y resultados del proyecto.

El cuarto capítulo recoge las recomendaciones tanto de los informantes consultados, como del equipo consultor, elaboradas para responder al objetivo de dar continuidad a los procesos emprendidos y/o fortalecidos con la intervención.

En documento adjunto, constan los Anexos físicos correspondientes a: 1) Síntesis del encargo de la evaluación; 2) Principales fuentes de información documental utilizadas; 3) Técnicas e instrumentos aplicados (Guías de entrevista, Lista de personas entrevistadas, Matriz de evaluación definitiva y Matriz de sistematización de resultados obtenidos de la evaluación); en archivo magnético (DVD) constan las entrevistas realizadas a informantes clave de las cinco ciudades mencionadas anteriormente.

1.2 ANTECEDENTES, ALCANCE Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

1.2.1 ANTECEDENTES

Ecuador puso en marcha en 2007 el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género (PNEVG), a cargo del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, con la acción y concurso de numerosas instituciones públicas, entre las cuales se encuentra el Ministerio Coordinador del Desarrollo Social (MCDS), que tiene a su cargo los Ministerios de Salud, Educación e Inclusión Económica y Social.

En lo que al MCDS se refiere, el eje "Fortalecimiento del Sistema de Protección Integral" incluido en el PNEVG, estableció los siguientes objetivos:

- Creación de una política pública de protección especial a víctimas de violencia, basada en el género.
- Estandarización de mecanismos para la atención integral a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de género, atendiendo necesidades específicas de cada grupo poblacional.



- Producción y validación del Módulo “SIPROFE” dirigido a maestros/as de todos los niveles educativos, con la finalidad de garantizar un abordaje integral a víctimas de violencia sexual en el ámbito educativo.
- Programa de sensibilización, cuyo objetivo estaría centrado en sensibilizar sobre roles, machismo y violencia entre pares a la población ecuatoriana.

Entre los servicios articulados en este Sistema de Protección Integral a Víctimas de Violencia de Género (SPVVG) están los prestados por los Ministerios de Salud, Educación e Inclusión Económica y Social, instancias de la Función Ejecutiva que se encuentran dentro del Consejo Sectorial de Desarrollo Social¹.

El MCDS acudió a la Cooperación Española, a través de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, solicitando el apoyo para poder mejorar la calidad del actual Sistema de Protección, además de avanzar con la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional, ágiles y eficaces.

La AECID concedió una ayuda en 2010 de 174.000 euros (238.050 US\$) para este proyecto. El dinero llegó en enero de 2011, pero la ejecución efectiva de actividades comenzó en abril de 2012. La subvención concedida por AECID finalizó en marzo de 2014, finalizando así una etapa de cooperación de casi 4 años con la institución, en el marco de las prioridades marcadas por el Marco de Asociación entre Ecuador y España para el periodo 2011-2014.

El proyecto impulsado por el MCDS, se alineó al Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013, contribuyendo con los siguientes objetivos y políticas:

- Objetivo 1. Auspiciar Igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad (Políticas: 1.1, 1.3, 1.6, 1.8, 1.10).
- Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población (Políticas 3.1, 3.3, 3.4 y 3.7).
- Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia (Políticas 9.3, 9.4, y 9.5).
- Objetivo 12. (Políticas 12.1, 12.2, 12.4 y 12.5)

Finalmente, el proyecto también se apoya en el objetivo 11 y la política 11.5 referida a la ampliación de cobertura y capacidad de los servicios públicos. Adicionalmente el proyecto, mediante coordinación interinstitucional con la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género, contribuyó con el diseño de una nueva Política de Erradicación de la Violencia de Género, vinculada directamente al Objetivo 6 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017: “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos”.

Objeto evaluado: Proyecto “Mejoramiento de la Calidad de Atención del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género, a partir del Establecimiento de Estándares de Atención e Institucionalización de Mecanismos de Coordinación de sus Servicios”.

Propósito de la evaluación: Contar con una evaluación final del Proyecto: “Mejoramiento de la Calidad de Atención del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género, a partir del Establecimiento de Estándares de Atención e Institucionalización de Mecanismos de Coordinación de sus Servicios”, que ofrezca luces sobre las lecciones aprendidas, así como una visión de lo logrado a lo largo de estos años de trabajo.

Utilidad prevista de la evaluación: Los resultados de la evaluación serán puestos a disposición del MCDS, como una herramienta para dar continuidad a los esfuerzos emprendidos.

¹ Aglutina a 16 instituciones, las que revisan, articulan, coordinan, armonizan y aprueban las políticas públicas de desarrollo social del país. Coordinado por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.



Igualmente, la evaluación será para la AECID un documento importante que sistematice experiencias y alimente los sistemas de gestión de conocimiento de la Agencia, y redunde en aprendizaje institucional.

Por último, es también del interés de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Gobierno Ecuatoriano, contar con documentos de evaluación de las iniciativas de cooperación puestas en marcha en el país.

1.2.2 ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Objeto: Evaluación del proyecto: "Mejoramiento de la Calidad de Atención del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género, a partir del Establecimiento de Estándares de Atención e Institucionalización de Mecanismos de Coordinación de sus Servicios", que ha contado con la subvención AECID: 03000650/27111/10

Ámbito Geográfico: El proyecto ha tenido un ámbito de acción a nivel nacional, con incidencia particular en grandes capitales, y en ciudades donde existen dependencias de los Ministerios coordinados por el MCDS.

Periodo abarcado por la evaluación: 2011 – 2014.

Consideraciones sobre los enfoques transversales: La evaluación contempla expresamente la revisión del trabajo realizado sobre los derechos de las mujeres ecuatorianas víctimas de violencia de género.

1.2.3 OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

Los objetivos se sintetizan en los siguientes:

- A. Valorar críticamente el proyecto "Mejoramiento de la Calidad de Atención del SPVVG" durante su ejecución en el periodo 2010-2014, analizando los elementos que han tenido una mayor incidencia positiva o negativa en el logro de resultados, e identificando la posible ventaja comparativa de la Cooperación Española.
- B. Conocer los resultados alcanzados por el proyecto "Mejoramiento de la Calidad de Atención del SPVVG" y la relación de estos con el diseño, estructura y procesos puestos en marcha durante la intervención.
- C. Evaluar la eficiencia y uso de los recursos del proyecto.
- D. Sistematizar las lecciones aprendidas que puedan extraerse sobre la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional en el Sistema.
- E. Sistematizar buenas prácticas identificadas que puedan ser sujeto de réplica en contextos similares.

1.3 PREGUNTAS DE EVALUACIÓN Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS

1.3.1 PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Los siguientes son las preguntas guía de la evaluación:

1. ¿En qué medida el proyecto ha contribuido efectivamente a mejorar la calidad de los servicios brindados por el Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género?
¿Qué estrategias, mecanismos y procesos de gestión han contribuido a este logro?
¿Las actividades del proyecto han contribuido efectivamente al logro de los resultados o componentes?
¿Los resultados o componente han contribuido al logro del objetivo del proyecto?

2. ¿Los resultados obtenidos en estos más de tres años de ejecución justifican la inversión realizada por la Cooperación Española?
3. ¿Qué lecciones aprendidas y recomendaciones se pueden extraer que sirvan para dar continuidad al proceso emprendido?

Para el desarrollo de la evaluación, a partir de estas preguntas guía, se formularon preguntas específicas basadas en los criterios de evaluación para cada una de las cuatro dimensiones de análisis: diseño, estructura, procesos y resultados, y se construyeron los indicadores respectivos (Anexo 3.3 Matriz de Evaluación definitiva).

Los criterios de evaluación que orientan el desarrollo de la evaluación son los siguientes:

Coherencia: Valora, a nivel interno, la articulación de los objetivos de la intervención con los instrumentos propuestos para lograrlos y su adecuación a los problemas. A nivel externo, analiza la compatibilidad de la intervención con otras intervenciones o programas con los que pueda tener sinergias o complementariedad.

A nivel interno, la aplicación de este criterio, implicó el conocimiento del proceso de diseño del proyecto, las motivaciones, los participantes, el diagnóstico inicial con el análisis y jerarquización de los problemas encontrados y sus propuestas de solución, materializadas en los objetivos, componentes, actividades y resultados esperados de la intervención.

El Documento del Proyecto y, particularmente su Matriz de Marco Lógico, constituyeron la fuente principal de información, la misma que se complementó con entrevistas semiestructuradas a informantes clave que participaron en el diseño y ejecución del proyecto. Esta información permitió analizar el grado de adecuación y respuesta a los problemas identificados que se relacionan con la atención del "Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género".

Pertinencia: Grado de adecuación de la intervención al contexto en el que se inserta. En este criterio se consideraron conjuntamente tanto las correspondencias con las políticas públicas existentes como las necesidades de las mujeres víctimas de violencia de género. El análisis documental y las entrevistas semiestructuradas a actores clave involucrados, permitieron conocer la percepción sobre el grado de adecuación del proyecto al contexto en el que se inserta.

Eficacia: Grado de consecución de objetivos previstos. Se valoró tanto el alcance de resultados en términos de gestión de la intervención, como la consecución de los objetivos específicos en la planificación del proyecto.

El documento de Línea de Base del proyecto, el Marco Lógico, los Informes de ejecución y el Informe Final del proyecto, fueron las principales fuentes de información para el análisis del grado de consecución de los objetivos previstos y el alcance de resultados planteados.

El análisis cubre la planificación inicial, los cambios ocurridos en el transcurso del proyecto y los resultados finalmente obtenidos, centrando la atención en las actividades desarrolladas y en los procesos de gestión.

Entrevistas semiestructuradas a actores clave involucrados, permitieron conocer la percepción sobre el grado de consecución de los objetivos previstos.

Eficiencia: Grado de adecuación de los recursos empleados a las actividades realizadas. En este criterio, dadas las condiciones de la evaluación, se realizó una valoración cualitativa de dicha adecuación, dejando a



las auditorías contables la responsabilidad sobre el análisis exhaustivo de la correspondencia en detalle de cada uno de los gastos planificados respecto a los ejecutados.

Se utilizó la información obtenida en la aplicación de los criterios de pertinencia y eficacia, como en el de sostenibilidad, para realizar la valoración cualitativa de la eficiencia de la intervención. Las entrevistas semiestructuradas a actores clave permitieron conocer la percepción sobre el grado de eficiencia del proyecto.

Sostenibilidad: Probabilidad de extender en el tiempo los efectos positivos generados por el proyecto. En este criterio, y siguiendo la propuesta de AECID, se priorizó la valoración de mecanismos existentes o planificados para extender los resultados del proyecto así como para acompañar la continuidad de los procesos generados durante la ejecución del mismo o que éste vino a complementar.

En este criterio, se analizaron los resultados del proyecto y los procesos generados durante su ejecución, a fin de valorar su extensión y/o continuidad. De igual manera, fue importante conocer la percepción de los involucrados al respecto.

Replicabilidad: ¿Se cuenta con experiencias de réplica de las acciones del proyecto en contextos similares? ¿Qué resultados se obtuvieron de dichas experiencias? Señalar en qué contextos o qué condiciones se deberían cumplir para que se pueda hacer efectiva la réplica. ¿El MCDS cuenta con la capacidad técnica y organizativa para transferir los conocimientos derivados de la práctica? ¿Existen manuales, procedimientos y/o metodologías levantadas con los resultados de la práctica? ¿Se tiene documentada la práctica en forma de revistas, publicaciones, videos, fotografías, audio, etc., accesible al público que pudiera estar interesado?

Estas preguntas fueron formuladas a los actores institucionales involucrados en la ejecución del proyecto y las respuestas se confrontaron con documentación relacionada.

Interculturalidad y Género: Los enfoques de interculturalidad y género, son enfoques transversales que permiten observar la realidad desde una perspectiva que va más allá de la apariencia, indagando sobre las causas, manifestaciones y efectos de un determinado fenómeno social, para conocerlo en profundidad, develarlo y actuar sobre él con medidas adecuadas, oportunas y eficaces que permitan su transformación, de acuerdo a principios y valores consensuados entre los/as actores involucrados.

1.3.2 DIMENSIONES DE ANÁLISIS

La evaluación se inserta en las dimensiones de los niveles de análisis correspondientes con diseño, estructura, procesos y resultados, como categorías evaluativas de orden superior, capaces de ilustrar y generar recomendaciones más comprensivas del objeto de evaluación. Concretamente, estas dimensiones son:

- El **diseño**. Se refiere al modo en que se concibió y se ha venido reformulando la intervención: diagnóstico inicial, espacios de diálogo y participación, respuesta a las necesidades del contexto, documentos de identificación y planificación, lógicas de intervención planteadas, matrices de resultados, etc.
- La **estructura**. Comprende el despliegue operativo de los actores: la dotación de recursos humanos y materiales, sistemas de información, modelos de gestión, conocimientos y capacidades de los actores, así como las capacidades de implementación del MCDS.



- Los **procesos**. Son los mecanismos a través de los que se ha ejecutado el programa: utilización de las diferentes modalidades e instrumentos, plazos y procedimientos establecidos, mecanismos de coordinación, comunicación y rendición mutua de cuentas, manera en que se han llevado a cabo la planificación, la gestión, el seguimiento y la evaluación, etc.
- Los **resultados**. Son los productos atribuibles a la intervención y su contribución, en su caso, a la consecución de los resultados de desarrollo.

1.4 MARCO TEÓRICO METODOLÓGICO

Para la Cooperación Española, la evaluación es parte de la metodología de gestión del ciclo del proyecto y se concibe como una herramienta especialmente necesaria para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda, además de estar orientada a mejorar la planificación, fortalecer las capacidades de las entidades involucradas en la gestión de las intervenciones y facilitar la participación y concertación entre todos los actores implicados.

En el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, la evaluación se define como “un proceso sistemático y planificado de recogida de información con el objetivo de analizar, interpretar y valorar de manera crítica y objetiva una intervención, política o estrategia de cooperación para el desarrollo, incluyendo su diseño, su puesta en práctica, su estructura de gestión y sus resultados”. La información proporcionada por la evaluación debe ser creíble y útil para incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes.

Además de constituir un proceso de aprendizaje, la evaluación es útil para la rendición de cuentas, así como para la toma de decisiones sobre la conveniencia o no de continuar la ejecución de una política, programa o proyecto.

En el presente caso, se trata de una evaluación final de proyecto que permita extraer y sistematizar las lecciones aprendidas relacionadas con la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional en el Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género, y las buenas prácticas que puedan ser sujeto de réplica en contextos similares.

1.4.1 MARCO TEÓRICO

La alta incidencia y la reproducción de la violencia de género que se ejerce, sobre todo, contra niñas, adolescentes y mujeres, hace necesario remitirnos al concepto y a las relaciones de género.

El concepto de género

La categoría de género fue propuesto en los años setenta por Gayle Rubin, quien recurrió a esta categoría para explicar cómo la sociedad construye la subordinación de las mujeres, rechazando así el determinismo biológico sobre el que se había sustentado la dominación masculina y la discriminación hacia las mujeres.

El género no es sinónimo de sexo. El sexo se refiere a la biología; es decir, a las diferencias físicas y fisiológicas entre los cuerpos de las mujeres y de los hombres; mientras que, al hablar de género se alude a las normas y conductas asignadas culturalmente a los hombres y a las mujeres en función de su sexo². La pertenencia a uno u otro sexo supone la asignación de características psicológicas y sociales que constituyen un marco referencial fundamental en el desarrollo de la identidad de las personas.

² PÉREZ VIEJO, Jesús; MONTALVO HERNÁNDEZ, Ana; *Violencia de género: prevención, detección y atención*; Editorial Grupo 5; Madrid.



En el Ecuador, y en gran parte de los países latinoamericanos, la categoría género empezó a ser usada a finales de los ochenta por algunas profesionales de las ciencias sociales y por el movimiento de mujeres y/o feminista, que buscaba llamar la atención sobre la situación de desventaja de las mujeres en los distintos ámbitos del quehacer social. El objetivo era mostrar cómo la definición y la desigual valoración de lo masculino y lo femenino, de los roles, responsabilidades eran el pilar de la discriminación de las mujeres y de los atentados contra sus derechos. Por tanto, la inequidad entre mujeres y hombres no obedecían a sus características biológicas, sino que eran el resultado de las construcciones sociales y culturales establecidas en cada momento histórico.

En 1995, la Organización de Naciones Unidas definió al género como *"la forma en que todas las sociedades del mundo determinan las funciones, actitudes, valores y relaciones que conciernen al hombre y a la mujer"*. Así, la categoría género permite explicar las relaciones sociales y de poder que se establecen en los distintos ámbitos de la vida; ya que los contenidos de género están presentes en los mitos y símbolos culturales, en las normas y doctrinas, en las instituciones y organizaciones sociales, y en los referentes de identidad individual y colectiva.

7

Causas de la violencia intrafamiliar y/o sexual

Partiendo del reconocimiento de que *"el poder es una construcción social e histórica, que las personas no la poseen sino que la ejercen al interactuar con otras y con su entorno"*³ (Camacho, 2003), se afirma que desde las construcciones sociales de género se ha distribuido poder de forma desigual, otorgando mayor autoridad y jerarquía a los hombres, y colocando a las mujeres en una situación subordinada.

El poder puede ser utilizado con muchos fines y no siempre es sinónimo de dominación; sin embargo cuando se recurre a él para imponer o someter a otro se trata de un uso abusivo del poder. De ahí que la causa de cualquier tipo de violencia (física, psicológica, sexual) contra las mujeres, niñas y adolescentes sean las desiguales relaciones de poder-dominación masculino que lo ejercen para imponer su autoridad, controlar la vida y los cuerpos de las mujeres.

El carácter genérico de esta práctica también se reconoce en la "Introducción" de la Declaración de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, aprobada en diciembre de 1993, que señala:

"[...] la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre" (ONU, 1993).

Solamente comprendiendo la inequidad en las relaciones de género entre mujeres y hombres es posible explicar la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar, en la pareja y la violencia sexual en cualquier ámbito. Por tanto, es importante diferenciar las causas de la violencia de los factores desencadenantes o "motivos" que anteceden a los hechos violentos. Así, el consumo de alcohol, los celos, las actividades o conductas de las mujeres no son las causas de la violencia masculina, sino que ésta se utiliza para someterlas, de manera que ellas cumplan su voluntad, deseos o necesidades.

La violencia es una práctica orientada, elaborada, aprendida y legitimada por quienes se sienten con más poder que otros/as y con más derechos que otros/as. Este sentimiento y la asunción de poder por parte de los hombres son construidos, y se enmarca en sistemas de valores, normas jurídicas, símbolos y representaciones dentro de una estructura social.

³ Camacho, Gloria (2003) *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer, maltrato y abuso sexual*. Quito: CEPAM.

Enfoque de derechos humanos

Los derechos humanos son un marco ético de vida cuyo fin es promover el ejercicio de una serie de beneficios y garantías que una persona tiene por su condición de persona. Un derecho no es reemplazable, variable, postergable, sino que tiene una dinámica de garantía para el desarrollo integral de las personas.

El enfoque de derechos fortalece los siguientes principios:

Universalidad: Son inalienables de todas las personas.

Igualdad y no discriminación: Todas las personas son iguales como seres humanos en virtud de la dignidad inherente del ser humano. Todas las personas tienen derecho a sus derechos sin discriminación de ninguna clase, sin distinción alguna de raza, color, sexo, etnia, edad, idioma, religión, opinión política o cualquier índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento, en condición migratoria u otra condición.

Participación e inclusión: Toda persona tiene derecho a una participación activa, libre y significativa en el desarrollo, como también a contribuir y disfrutar del desarrollo civil, económico, social, y político, donde pueden ser realizados los derechos humanos y libertades fundamentales.

Si bien el nacimiento de los derechos humanos significó un importante hito en la historia de la humanidad, ello no aseguró a las mujeres que sus necesidades, experiencias de vida y puntos de vista pasarían a formar parte de la teoría y práctica de los mismos. Hasta hoy, lo humano sigue siendo entendido, en general, como sinónimo de lo masculino y el sistema de los derechos humanos no ha escapado a esta visión androcéntrica, es decir, a tomar al hombre como el centro de la vida. Así se encuentra que, a pesar de los avances jurídicos internacionales y nacionales, las mujeres enfrentan todavía muchos obstáculos normativos, políticos, económicos y socioculturales para el ejercicio pleno de su ciudadanía.

Día a día, la vigencia de los derechos humanos se ve cuestionada cuando se violentan los derechos de las mujeres. Por ejemplo:

- Cuando continúan siendo las que, además de trabajar por un salario o ingresos, se ven obligadas a asumir las tareas de cuidado y el trabajo doméstico en las familias.
- Cuando las mujeres son las víctimas mayoritarias de todo tipo de violencias físicas, psicológicas y sexuales; en el ámbito público como en el privado.
- Cuando no se paga a las mujeres igual salario que a los hombres por trabajo de igual valor.
- Cuando las necesidades e intereses de las mujeres acerca de su salud sexual reproductiva no son tomados en cuenta en las políticas públicas ni en los servicios de salud.
- Cuando la participación y el liderazgo de las mujeres en la resolución de problemas locales y nacionales no es reconocida ni valorada; o, se limita su actividad política y en la toma de decisiones.
- Cuando se utiliza la imagen de la mujer en los medios de comunicación y la degrada, al ser tratada como objeto sexual o al reforzar los papeles tradicionales como ama de casa.

Estas situaciones reflejan algunas discriminaciones que las mujeres han vivido históricamente por el hecho de ser mujeres, y las limitaciones para el goce pleno de los derechos humanos. Además, si las mujeres pertenecen a otro grupo excluido, sufrirán muchas otras violaciones a sus derechos humanos, como les ocurre a las mujeres pobres, a las indígenas, a las mujeres afrodescendientes, a las migrantes, a las mujeres en situación de movilidad, a las mujeres con discapacidad, entre otras.



El reconocimiento explícito de que los derechos humanos de las mujeres son efectivamente derechos humanos se da de manera definitiva en la Conferencia de Naciones Unidas de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993. Sin embargo, este reconocimiento formal de la igualdad de derechos ha resultado insuficiente para garantizar el disfrute efectivo de todos los derechos por parte de las mujeres. A pesar de los importantes avances jurídicos, existe una enorme brecha entre la normativa legal y la posibilidad de las mujeres de disfrutarlos.

La evidencia de que las mayores vulneraciones de los derechos de las mujeres se dan en el ámbito de lo privado, y se deben a las desigualdades de poder que definen las relaciones de género, mostró la necesidad de aplicar una mirada de género a los derechos humanos. Esto ha permitido visibilizar no solo las múltiples maneras en las que las relaciones de género condicionan el pleno disfrute de los derechos universales por parte de las mujeres, sino también que se han identificado las formas específicas de vulneración que éstas sufren.

El enfoque de derechos humanos obliga a que las prácticas institucionales o individuales se guíen por la defensa y promoción de los mismos. Este enfoque facilita que las mujeres víctimas reconozcan las capacidades con las que cuentan para el ejercicio de una vida libre de violencias; para fortalecer su autodeterminación; y, para desarrollar su independencia y autonomía.

Enfoque de género

Al abordar la problemática de la violencia contra las mujeres es necesario relacionarla con la posición de subordinación que como género tienen las mujeres en nuestras sociedades y, en la familia.

El enfoque de género facilita la comprensión del porqué en los casos de violencia en el ámbito familiar y sexual, la mayoría de las víctimas son niñas y mujeres, y quienes las agreden son hombres. Entender la direccionalidad de género permite diseñar estrategias que fomenten el empoderamiento de las mujeres y reducir las estrategias de poder y control de los hombres sobre ellas con el propósito de potenciar las relaciones equitativas entre los géneros⁴.

Asimismo, el enfoque de género permite considerar las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan, tanto el interior como al exterior de la vida familiar. Estas diferencias en materia de género se construyen socialmente y se inculcan sobre la base de la percepción que tienen las distintas sociedades acerca de la diversidad física, los gustos, las preferencias y las capacidades entre mujeres y hombres.

Por ello, no es tan importante analizar lo que hacen las mujeres sino el significado y el valor que adquieren sus actividades, considerando no sólo al sujeto individual, sino a sus interrelaciones, pues en ellas se descubren las desigualdades del poder.

Al abordar la problemática de la violencia contra las mujeres es necesario relacionarla con la posición de subordinación que como género tienen las mujeres en nuestras sociedades y en la familia.

La violencia en contra de las mujeres, en cualquiera de sus manifestaciones, implica una violación de los derechos humanos, cuyo impacto es múltiple: lesiona la afectividad y la vida relacional, y constituye una violación del derecho humano a la salud y al goce de condiciones que posibiliten el pleno desarrollo de una vida digna. La violencia deteriora la integridad de las mujeres, menoscaba la autoestima, la autonomía y la autodeterminación (OPS, 1993).

⁴Claramunt, Cecilia (s. f.) "La construcción de un Modelo de Atención en VBG", Costa Rica



Por tanto, para enfrentar sus efectos se requiere una respuesta integral que posibilite la comprensión de las interrelaciones entre los derechos humanos, la atención, la protección y la reparación integral de las víctimas.

Enfoque intercultural

Una sociedad intercultural es aquella en donde se da un proceso dinámico, sostenido y permanente de relación, comunicación y aprendizaje mutuo. Allí se da un esfuerzo colectivo y consciente por desarrollar las potencialidades de personas y grupos que tienen diferencias culturales, sobre una base de respeto y creatividad, más allá de actitudes individuales y colectivas que mantienen el desprecio, el etnocentrismo, la explotación económica y la desigualdad social.

La interculturalidad no es tolerarse mutuamente, sino construir puentes de relación que garanticen la diversidad, pero también la interrelación creativa. No es sólo reconocer al "otro u otra", sino también entender que la relación enriquece a todo el conglomerado social, creando un espacio no únicamente de contacto sino de generación de una nueva realidad común.

Se puede definir a la interculturalidad, como un proceso de comunicación e interacción entre personas y grupos con identidades culturales específicas, donde no se permite que las ideas y acciones de una persona o grupo cultural esté por encima del otro, favoreciendo en todo momento el diálogo, la concertación y con ello, la integración y convivencia enriquecida entre culturas.

Las relaciones interculturales se basan en el respeto a la diversidad y el enriquecimiento mutuo. Sin embargo, no es un proceso exento de conflictos, estos pueden resolverse mediante el respeto, la generación de contextos de horizontalidad para la comunicación, el diálogo y la escucha mutua, el acceso equitativo y oportuno a la información pertinente, la búsqueda de la concertación y la sinergia. Es importante aclarar que la interculturalidad no se refiere tan solo a la interacción que ocurre a nivel geográfico sino más bien, en cada una de las situaciones en las que se presentan diferencias.

El enfoque de interculturalidad permite dismantelar la idea generalizada de que las mujeres son un sector homogéneo y tiende puentes entre las mujeres diversas que llegan a las casas de acogida. La interculturalidad enfatiza la importancia del diálogo entre culturas, experiencias y saberes. Propone visibilizar y aceptar la existencia de una sociedad diversa, en la que la violencia afecta de diversas formas a cada persona.

La interculturalidad rompe con la idea de superioridad de una cultura sobre otra, de una persona frente a otra. Pone el énfasis en la interacción y la construcción de relaciones basadas en el respeto, con el objetivo de favorecer la integración y la convivencia armónica. En este sentido, los conflictos que puedan generarse serán resueltos a través del diálogo y la concertación. Se trata por tanto de una herramienta para la transformación de las relaciones y hábitos violentos⁵.

La igualdad de género con perspectiva intercultural plantea que es necesario un diálogo intercultural entre mujeres que permita crear un concepto de género también intercultural. Si el reconocimiento de las causas de la subordinación de las mujeres permitió pasar de un enfoque centrado en las mujeres a un enfoque basado en las relaciones de género, el reconocimiento de la diversidad cultural de las mujeres, y la combinación de identidades que generan opresión, debería permitirnos avanzar hacia a un enfoque de género intercultural en el que todas las mujeres estén presentes, con sus identidades y problemáticas específicas.

⁵ Rodríguez, Eugenia; Iturmendi Vicente, Ane: 2013; Igualdad de género e interculturalidad: enfoques y estrategias para avanzar en el debate; Cuadernos Atando cabos, deshaciendo nudos; PNUD.

1.4.2 METODOLOGÍA

Técnicas de evaluación

Los instrumentos y técnicas utilizadas son las siguientes:

La Investigación y análisis documental, que permite recabar la información necesaria para la evaluación en fuentes primarias y secundarias.

Principales fuentes primarias de información para el análisis:

- Documento de formulación del Proyecto
- Resolución concesión subvención AECID
- Planes Operativos Anuales del proyecto
- Informes cuatrimestrales de seguimiento (MCDS)
- Informe técnico final del proyecto (MCDS)
- Informe de cierre del proyecto (MCDS)
- Actas de Comités de Seguimiento (MCDS-AECID-SETECI)
- Productos del proyecto (MCDS)
- Marco de Asociación España – Ecuador 2011-2013
- Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género en el Ecuador
- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013
- Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la SETECI y el MCDS
- Otros documentos

Fuentes secundarias: estudios, documentos conceptuales y metodológicos, sistematizaciones, investigaciones, etc., referidas al centro de interés del proyecto. Son complementarias a las fuentes primarias de información.

La entrevista personal en profundidad, semiestructurada, a personas clave, es una técnica de investigación cualitativa que permite recabar información en fuentes primarias, a través de preguntas directas al interlocutor sobre el tema o temas de investigación.

Las personas clave o “informantes calificados” son aquellas personas que por su función, rol, posición, relaciones y/o vivencias, constituyen una fuente primaria importante de información y opinión sobre el tema o temas de investigación, a la vez que permiten el acceso a otras personas. Las entrevistas con estas personas, permiten confrontar los hechos y conceptos, enriqueciendo el análisis.

Con base en el mapeo de actores se determinaron las personas que fueron entrevistadas (Anexo 3.2).

Visitas a redes y servicios: Con el fin de observar in situ el funcionamiento de los servicios cuya calidad se propuso mejorar con el proyecto, se realizaron visitas y se conversó con el personal de los mismos. Las visitas se realizaron en 5 ciudades seleccionadas para la evaluación: Quito, Esmeraldas, Loja, Macas y Guaranda.

Las observaciones in situ son muy útiles porque han permitido mirar de forma directa la calidad de los servicios que se ofrecen, a la vez que complementar y contrastar la información recabada en fuentes documentales o la recibida de parte de informantes calificados. También las visitas posibilitaron al equipo evaluar la fiabilidad y la utilidad de la información obtenida. Por ejemplo, no sólo se indagó si los



funcionarios/as recibieron capacitación sino cuánto ésta les ha servido para sus prácticas; o si conocen las normas o procedimientos de atención, sino cuánto les ha servido y en qué medida la aplican en su servicio.

Instrumentos de evaluación

En el Anexo 3.1, constan las Guías de entrevista utilizadas para tres grupos de actores: Responsables de la Coordinación del Proyecto, Responsables en cada Ministerio, Coordinadores Zonales.

1.5 PROCESO DE RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

1.5.1 RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN

El proceso de recopilación de la información siguió los siguientes pasos:

Recopilación, identificación, revisión y análisis de la información contenida en los principales documentos del proyecto.

Los documentos del proyecto fueron proporcionados por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Otras fuentes utilizadas fueron aquellas relacionadas a la elaboración del marco teórico y metodológico.

Además de los documentos consultados, se elaboraron guías de entrevista para tres tipos de actores: 1) responsables de coordinación del Proyecto en el MCDS; 2) responsables de los otros ministerios participantes (MIES, MSP y MINEDUC); y, 3) responsables zonales del MCDS.

Las Guías de entrevista fueron aplicadas a 22 informantes clave (Anexo 3.2), en el trabajo de campo que se realizó en los meses de diciembre a marzo en las cinco ciudades seleccionadas: Quito, Guaranda, Loja, Macas y Esmeraldas. Se cuenta con archivos magnéticos de las entrevistas realizadas.

1.5.2 ANÁLISIS DE DATOS

El proceso de análisis de datos se llevó a cabo de la siguiente manera. El análisis se realizó sobre el proyecto en su conjunto, y sobre cada uno de sus componentes, considerando las cuatro dimensiones: diseño, estructura, procesos y resultados. Se utilizaron indicadores cuantitativos y cualitativos contenidos en la Matriz de Evaluación.

Los criterios de evaluación utilizados fueron los siguientes: Coherencia, Pertinencia, Eficacia, Eficiencia, Sostenibilidad, Interculturalidad y Género y Replicabilidad.

Siguiendo algunos criterios de análisis propuestos para la evaluación de proyectos de la Comisión Europea, se incluyeron las siguientes estrategias de análisis:

Análisis del cambio: Esta estrategia apunta a definir la evolución de los indicadores medidos y/o calificados a través de un período de tiempo. No busca establecer una relación de causalidad entre la intervención evaluada y el cambio.

Para hacerlo se utilizan preguntas causales con relación a los efectos producidos a partir de la ejecución del proyecto evaluado, de manera que se pueda analizar la contribución de la intervención para producir determinados cambios. Luego de analizar los cambios reales, este tipo de preguntas permiten ir calificando el impacto, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad del proyecto.



Análisis de contribución: El objetivo de este análisis es poner de manifiesto si la intervención evaluada es una de las causas de los cambios observados o no. Se trata de ver en qué medida las acciones realizadas por el proyecto han contribuido al logro de los objetivos, en este caso, a mejorar la calidad de los servicios para víctimas de violencia de género.

Análisis de los factores externos: Se propone evaluar si hubo factores contextuales o exógenos, que obstaculizaron o contribuyeron a producir o ampliar los cambios esperados, siendo sin embargo independientes respecto de la intervención en sí misma.

En una evaluación determinada puede haber numerosos factores externos, por lo que es fundamental distinguir cuáles fueron los que mayor influencia tuvieron en el desarrollo de la intervención y para la consecución o no de los resultados esperados.

Conclusiones y recomendaciones: Luego de enunciar los hallazgos de la evaluación (de los hechos y de los análisis) se procedió a formular conclusiones, las cuales implican un juicio de valor en torno al cumplimiento del proyecto. Las conclusiones aportarán respuestas a las preguntas de la evaluación-

En las conclusiones emitidas por el informe de evaluación del proyecto se incluyen lecciones aprendidas, las cuales constituyen conclusiones transferibles a las siguientes fases de la misma intervención, a otras intervenciones o a intervenciones similares en otros contextos.

Finalmente, se realizan recomendaciones, las cuales derivan de las conclusiones y de las lecciones aprendidas. Las recomendaciones se basan, además, en las sugerencias hechas por los informantes calificados que fueron entrevistados durante la evaluación.

1.5.3 REALIZACIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO

De conformidad con la selección hecha por el Comité de Gestión de la evaluación del proyecto, se realizó el trabajo de campo en las siguientes ciudades de las 3 regiones geográficas del país: Quito, Loja, Guaranda, Macas y Esmeraldas. Para ello, dos integrantes del equipo evaluador se desplazaron a dichas ciudades para entrevistar a los coordinadores zonales y otros actores relevantes y para visitar los servicios.

En el caso de Quito se recabó información de los dos coordinadores del proyecto del MCDS, de la responsable de AECID durante su ejecución, de una consultora y de dos responsables ministeriales.

Cuadro No. 1: Ciudades y fichas de realización del trabajo de campo

Ciudad	Fechas
Loja	21 al 23 de diciembre 2014
Guaranda	8 y 9 de enero de 2015
Esmeraldas	18 y 20 y 21 de febrero de 2015
Macas	26 y 27 de febrero de 2015
Quito	15 de diciembre de 2014 al 10 de marzo de 2015

Cuadro No.2: Entrevistas realizadas, lugar, fecha y persona entrevistada

LUGAR	FECHA	NOMBRE DE LA PERSONA ENTREVISTADA	FUNCION / CARGO / INSTITUCIÓN
Quito	11/12/2014	Vinicio Ramón	Coordinador del Proyecto (cierre del Proyecto) / MCDS
	16/01/2015	Myriam Pérez	Coordinadora del Proyecto (de julio de 2012 a marzo de 2014) / MCDS
	28/01/2015	Myriam Alcívar	Consultora del Proyecto
	11/02/2015	Sonia García	Asesora / Ministerio de Justicia
	04/03/2015	María Fernanda Porras	Contraparte / Ministerio de Educación
	10/03/2015	Raquel Ferrando	Responsable AECID durante la ejecución del Proyecto
Loja	21/12/2014 22/12/2014 23/12/2014	Ana Granda	Responsable territorial / CDS
		Marlon Tandazo	Técnica / MCDS
		Pablo Tapia	Psicólogo / Sala de Primera Acogida MSP
		Hernán Cabrera	ENIPLA / MINEDUC
		Iván Quezada	SEPE / MIES
		Beatriz Carrión	Fundación Espacios / CAI
Guaranda	08/01/2015 09/01/2015	Manuel Yáñez	Técnico Zonal / MCDS
		Santiago Cordero	MedicusMundi
		Ruth Vásconez	Coordinadora de Proyecto -Dirección Distrital / MSP
Esmeraldas	18/02/2015	Hugo Vera	Coordinador Zonal / Esmeraldas
	20/02/2015 21/02/2015	Matilde Vargas	Técnica / MSP
		Ruth Quiñonez	Funcionaria / UNFPA
		Eduardo Ortiz	ENIPLA / MINEDUC
Macas	26/02/2015 27/02/2015	Gladys Ávila	Técnica Zonal / MCDS
		Silvia Jara	Psicóloga / Sala de Primera Acogida MSP
		Vanessa Prado	ENIPLA / MINEDUC

1.6 CONDICIONANTES Y LÍMITES DE LA EVALUACIÓN

No se encontró ningún condicionante que impidiera el normal desarrollo del proceso de evaluación, salvo algunas dificultades para la realización de las entrevistas a actores clave, debido a los cambios de funcionarios en las instituciones involucradas. La documentación estuvo disponible y fue suficiente para el análisis de los aspectos centrales de la evaluación.

2. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS (HALLAZGOS)

2.1 DISEÑO DEL PROYECTO

2.1.1 COHERENCIA EN EL DISEÑO DEL PROYECTO

DISEÑO – COHERENCIA - INDICADOR 1: GRADO DE IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN ADECUADA DE LOS PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO, EN LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS



Pregunta de evaluación: ¿Se identificaron adecuadamente los problemas existentes en la atención a VVG?

Respuesta: Se identificaron y priorizaron adecuadamente los problemas de funcionamiento del SPVVG, en la atención a Víctimas de Violencia de Género, tanto a nivel de servicios, como de instancias, funcionamiento general y de contexto. Adicionalmente se identificaron las principales necesidades del SPPVVG.

La Línea de Base del Proyecto identificó varios problemas relacionados a la atención a víctimas de violencia de género en Ecuador, con énfasis en los prestadores de servicios.

Problemas y necesidades contextuales identificadas:

1. Falta de una política pública que permita trabajar sobre las causas estructurales de la violencia en general, pero especialmente la violencia basada en el género.
2. Carencia de un adecuado sistema de registro a nivel nacional y local.
3. Escasos espacios para la atención integral a víctimas de violencia de género.
4. Los espacios no cuentan ni con la infraestructura necesaria, ni con personal adecuado para brindar una atención de calidad.

Problemas identificados en los servicios e instancias del SPVVG, así como en su funcionamiento general:

1. **En las instancias del sistema de educación** se ha prestado atención a la detección y sanción de casos de violencia sexual (implementación de rutas y guías de actuación para la detección, proceso y sanción de casos de violencia sexual a través del Acuerdo Ministerial No. 3393); pero aún **no se cuenta con servicios de asistencia a las víctimas de violencia de género y no existe un enfoque transversal de género, derechos e interculturalidad, tomando en consideración la condición etárea** para garantizar adecuadamente a la víctima una atención integral que involucre la reparación de los derechos vulnerados y la garantía de no repetición de estas violaciones de derechos.
2. **El Ministerio de Salud Pública requiere mejorar las capacidades técnicas de los operadores de salud** a fin de ampliar la capacidad de atención a víctimas de violencia de género a otras instancias del Sistema de Salud más allá de las Salas de Primera Acogida y poder asumir plenamente sus competencias en el ámbito de toma y custodia de evidencias en casos de delitos sexuales y fortalecer el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses del cual es parte el Ministerio de Salud Pública, según lo dispone el Reglamento General en el Decreto No. 177 del 6 de septiembre del 2000 (R.O 157).
3. **Las Salas de Primera Acogida, a pesar de su difusión, no son totalmente conocidas** en las localidades donde funcionan y aún no se evidencian cambios sustanciales en la atención a las víctimas.
4. **El personal de las Salas de Primera Acogida no está lo suficientemente concientizado ni sensibilizado con la problemática;** aún se manejan prejuicios y conceptos culpabilizadores.
5. **No existe coordinación interinstitucional con las demás instancias, especialmente de justicia,** por lo que igualmente se pierden evidencias, no se cuenta con las declaraciones de los o las médicas ante la solicitud de la fiscalía y en algunos casos aún no presentan, estos profesionales, las denuncias de los casos de violencia que llegan a conocer, como dispone la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia.
6. **El MIES no cuenta con instrumentos para relacionarse con las otras instituciones del sistema, ni otros sistemas como el de justicia.**



7. **El MIES y el MSP no cuentan con información sistematizada de referencia y contra-referencia de las víctimas** con las otras instancias del sistema.
8. El MSP, y sus instancias de atención, Salas de Primera Acogida, cuentan con herramientas de registro, referencia y seguimiento a través de la Norma y Protocolos de Atención Integral de la Violencia de Género, Intrafamiliar y Sexual por Ciclos de Vida **que lamentablemente no han podido implementarse**.
9. **El Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género tiene grandes limitantes que no permiten ampliar su cobertura y calidad de servicios**, entre los más importantes:
 - ✓ Falta de claridad en la definición de procedimientos inter e intra sectoriales que no permiten que los trámites sean más ágiles y evitar una re victimización.
 - ✓ Poca promoción y difusión de los servicios para atender la Violencia de Género, que implica una menor demanda de las víctimas, por desconocer cómo acudir a la atención en el momento indicado. Sistema común de información (subregistro de datos).
 - ✓ No existen instrumentos para la relación intersectorial en el sistema.
 - ✓ No existe manejo adecuado de información sobre atención, referencia y contra referencia en el sistema.

16

Necesidades identificadas en los servicios del SPVVG:

1. En relación con los Centros Especializados de Atención Integral y las Casas de Acogida, se encuentra en marcha un proyecto de inversión que tiene como objetivo garantizar su plena operatividad hasta el 2014 y trabaja en temas de infraestructura y personal. La generación de normas de atención estandarizadas permitiría fortalecer la iniciativa del Gobierno Nacional y garantizar excelencia en la calidad de los servicios prestados.
2. Adicionalmente, el MIES se encuentra en un proceso de reestructuración institucional con el objetivo de garantizar la prestación de servicios integrales en los territorios, a fin de universalizar la atención y garantizar la plena vigencia de derechos y garantías hacia los ciudadanos. En este contexto, es fundamental institucionalizar modelos de atención que garanticen recoger la importante experiencia desarrollada en la prestación de estos servicios, por lo que el desarrollo de modelos de atención favorecerá la construcción de la nueva institucionalidad del MIES.
3. Las 8 salas de primera acogida son las que están actualmente preparadas para atender a las víctimas de violencia de género, pero se espera en el futuro ampliar la cobertura a nivel nacional a través de procesos de capacitación a otros profesionales del sistema de salud y reestructuración de espacios, y capacitación que son parte de las actividades previstas en el presente proyecto. La ampliación del servicio en las otras instancias del sistema de salud es muy importante ya que las víctimas no pueden trasladarse siempre a las salas debido a la distancia, gravedad de las lesiones, urgencia de la atención, etc.

Con 1.740 establecimientos de salud entre puntos, subcentros, centros de salud y hospitales, 30.932 profesionales y 968.343 servicios ofertados (Datos 2009, Ministerio de Salud Pública), el potencial de cobertura del sistema de salud para atender a víctimas de violencia es considerable dada la capacidad instalada que posee. De allí la importancia de mantener procesos de capacitación en todo el sistema de salud (hospitales, unidades de salud, centros, sub-centros) ya que todos los médicos, enfermeras, y otros profesionales de la salud, deben estar listos a asistir a las víctimas de violencia de género en cualquiera de las unidades que se encuentren.

4. El Ministerio de Salud Pública requiere mejorar las capacidades técnicas de los operadores de salud a fin de ampliar la capacidad de atención a víctimas de violencia de género a otras instancias del Sistema de



Salud más allá de las Salas de Primera Acogida y poder asumir plenamente sus competencias en el ámbito de toma y custodia de evidencias en casos de delitos sexuales y fortalecer el SISTEMA NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES del cual es parte el Ministerio de Salud Pública, según lo dispone el Reglamento General en el Decreto No. 177 del 6 de septiembre del 2000 (R.O 157).

DISEÑO - COHERENCIA - INDICADOR 2: GRADO DE ADECUACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN A LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SPVVG.

Pregunta de Evaluación: ¿Los objetivos de la intervención responden a los problemas identificados que se busca resolver?

Respuesta: Los objetivos del Proyecto fueron construidos a partir de la identificación y priorización de los problemas y necesidades del SPPVVG, y presentan un alto grado de adecuación a los mismos.

En el proceso de diseño del Proyecto se definieron: Fin, Propósito y tres objetivos específicos (o componentes) que respondieron consistentemente a los problemas y necesidades identificadas a nivel del funcionamiento del Sistema y de sus instancias y servicios. Estos constan en la Matriz de Marco Lógico del Proyecto.

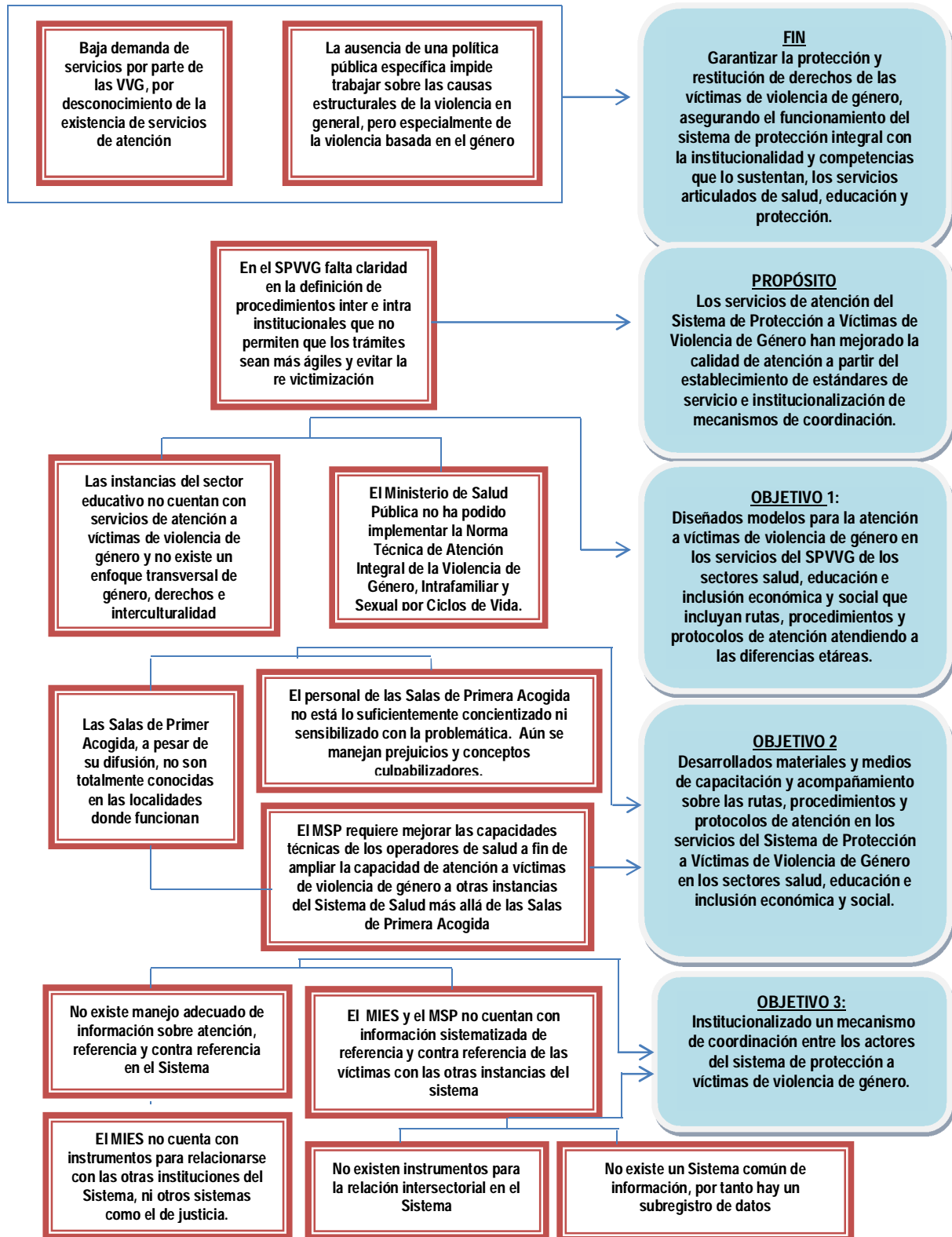
Fin: Garantizar la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género, asegurando el funcionamiento del sistema de protección integral con la institucionalidad y competencias que lo sustentan, los servicios articulados de salud, educación y protección.

Propósito: Los servicios de atención del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género han mejorado la calidad de atención a partir del establecimiento de estándares de servicio e institucionalización de mecanismos de coordinación.

Objetivos Específicos o Componentes:

1. Diseñados modelos para la atención a víctimas de violencia de género en los servicios del SPVVG de los sectores salud, educación e inclusión económica y social que incluyan rutas, procedimientos y protocolos de atención atendiendo a las diferencias etarias.
2. Desarrollados materiales y medios de capacitación y acompañamiento sobre las rutas, procedimientos y protocolos de atención en los servicios del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género en los sectores salud, educación e inclusión económica y social.
3. Institucionalizado un mecanismo de coordinación entre los actores del sistema de protección a víctimas de violencia de género.

DIAGRAMA DE PROBLEMAS → **OBJETIVOS⁶**



⁶ Elaborado por: Equipo evaluador a partir de la Línea de Base y del Marco Lógico del Proyecto.

DISEÑO – COHERENCIA - INDICADOR 3: GRADO DE ARTICULACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS PROPUESTAS A LOS OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN.

Pregunta de Evaluación: ¿Las estrategias propuestas se articulan adecuadamente a los objetivos de la intervención?

Respuesta: Las estrategias e instrumentos planteados en el diseño del Proyecto son consistentes y se articulan adecuadamente a los objetivos de la intervención.

19

En el diseño del Proyecto se seleccionaron las siguientes estrategias a fin de alcanzar los objetivos propuestos:

Estrategias propuestas:

1. Incorporación de servicios de asistencia a víctimas de violencia de género en el sistema educativo y garantizar que en las instancias de denuncia, procesamiento de casos y sanción exista un enfoque transversal de género, derechos e interculturalidad.
2. Desarrollo del modelo de atención, rutas, protocolos y guías de servicios de las instancias de atención a víctimas de violencia de género en el sistema educativo, en complemento al trabajo del Ministerio de Educación referido a: elaboración de una línea de base y base de datos, de los casos de delitos sexuales en el Sistema Educativo, el levantamiento de diagnóstico de la ruta y flujo de procedimientos que siguen los casos de delitos sexuales en el ámbito educativo, y una propuesta de protocolo de atención-actuación que incluya criterios para un sistema de registro este trabajo.
3. Capacitación de los operadores de salud en la implementación de la norma de atención integral, a fin de mejorar la atención a víctimas de violencia de género en centros, subcentros, puntos de salud y hospitales públicos.
4. Generación de normas de atención estandarizadas de los Centros Especializados de Atención Integral y las Casas de Acogida para garantizar excelencia en la calidad de los servicios prestados.
5. Institucionalización de modelos de atención que garanticen recoger la importante experiencia desarrollada en la prestación de estos servicios por parte del MIES, favoreciendo la construcción de la nueva institucionalidad de este Ministerio.
6. Capacitación a los técnicos y técnicas del MIES en la aplicación de los instrumentos y establecimiento de una línea clara sobre la instancia responsable del seguimiento de estándares y de cumplimiento de lo establecido en los instrumentos.
7. Generación de mecanismos de coordinación entre servicios.

Las estrategias son de carácter conceptual metodológico y pretenden incidir en la naturaleza y calidad de los servicios y en las instancias del Sistema, asegurando su pleno funcionamiento a fin de garantizar la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género.

Estas estrategias se pueden sistematizar en dos grandes grupos a nivel Micro y a nivel Meso, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No.3: Estrategias de intervención y Objetivos del Proyecto

Estrategias de Intervención	Objetivos del Proyecto
Nivel Micro: intervención en los servicios de atención del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género (SPVVG) (1)	
Estrategias de intervenciones propuestas en el Diseño del Proyecto en los servicios del SPPVG: <ol style="list-style-type: none"> <u>Diseño de servicios</u>, a través del diseño de modelos de atención <u>Estandarización de los procedimientos de atención</u>, a través del diseño de rutas, protocolos, guías de servicio <u>Capacitación continua</u> a instancias operativas y de control y seguimiento de los servicios, y mecanismo de profesionalización del personal que opera el Sistema. 	Objetivo 1: Diseñados modelos para la atención a víctimas de violencia de género en los servicios del SPVVG de los sectores salud, educación e inclusión económica y social que incluyan rutas, procedimientos y protocolos de atención atendiendo a las diferencias etáreas. Objetivo 2 Desarrollados materiales y medios de capacitación y acompañamiento sobre las rutas, procedimientos y protocolos de atención en los servicios del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género en los sectores salud, educación e inclusión económica y social.
Nivel Meso: Intervención en la estructura y funcionamiento del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género (SPVVG): generación de mecanismos de coordinación entre servicios.	
Estrategia de intervención propuesta en el Diseño del Proyecto en la estructura y funcionamiento general del SPPVG: <u>Coordinación del Proyecto</u> .	Objetivo 3: Institucionalizado un mecanismo de coordinación entre los actores del sistema de protección a víctimas de violencia de género.

Elaborado por: Equipo de Evaluación Final del Proyecto.

(1) Los servicios del SPVVG, incluidos en el diseño de la intervención fueron:

- Salas de Primera Acogida (MSP)
- Instituciones de salud (MSP)
- Programas y Servicios de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia (MIES)
- Centros de Atención Integral (Ministerio de Justicia – antes adscritos al MIES)
- Casas de Acogida (Ministerio de Justicia – antes adscritos al MIES)
- Centros de Protección de Derechos (MIES)
- Instituciones educativas (MINEDUC)

DISEÑO – COHERENCIA - INDICADOR 4: PROGRAMAS Y PROYECTOS QUE COMPARTEN LOS OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN

Pregunta de Evaluación: ¿Existen otros Programas o Proyectos que compartan los objetivos de la intervención?

Respuesta: Varios Planes, Programas y Proyectos ejecutados por instituciones públicas, ONG nacionales e internacionales, gobiernos locales y Organismos Internacionales comparten los objetivos del proyecto. Además, su diseño en el marco del Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género, garantiza la complementariedad con procesos en marcha en violencia de género.



A continuación se presentan los planes, programas y proyectos que en el proceso de diseño del proyecto compartían alguno o algunos de los objetivos de la intervención. Se trata de políticas y programas gubernamentales, de ONG y organismos internacionales en los ámbitos de prevención de la violencia intrafamiliar y de género, y de protección, atención, restitución y reparación a las víctimas.

Programas y proyectos relevantes que en el diseño del Proyecto compartían objetivos de la intervención:

1. Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENIPLA). Programa Emblemático del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, ejecutado por los Ministerios de Salud Pública, Educación e Inclusión Económica y Social. Sus objetivos: a) Garantizar el goce de los derechos sexuales y reproductivos de la población; b) Prevenir el embarazo en adolescentes; c) Disminuir el número de embarazos no planificados; d) Prevenir la mortalidad materna; e) Prevenir la violencia sexual y el embarazo como una de las consecuencias de la misma.
2. Programa de Prevención y Atención Integral de la Violencia de Género del MSP, que en el 2011 se articuló con ENIPLA.
3. Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer, es uno de los principales mecanismos globales de concesión de fondos exclusivamente dedicado a abordar la violencia contra mujeres y niñas en todas sus formas. Respalda iniciativas efectivas que demuestran que la violencia contra mujeres y niñas puede tratarse sistemáticamente, mitigarse y, con dedicación, eliminarse. Este Fondo apoyó al Gobierno ecuatoriano para la implementación del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género.
4. Mesa de Mujeres y Justicia, conformada por el Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Consejo Nacional de la Judicatura, Fiscalía General del Estado y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (ex Comisión de Transición), para el análisis de las reformas en la administración de justicia.
5. Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía. Tiene como objetivo regular las medidas de protección y atención que se proporcionarán a las víctimas, testigos y cualquier otra persona que se encuentre en situación de riesgo o peligro, como consecuencia de su intervención en la investigación de un delito o en un proceso judicial.
6. Plan Binacional en Prevención y Atención a Violencia de Género.
7. Plan Nacional de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y protección Integral a las Víctimas.

Además, varias ONG de mujeres en Ecuador fueron pioneras en el trabajo de apoyo a víctimas de violencia de género, creando Casas de Acogida y Centros de Atención Integral, así como desarrollando programas y proyectos de prevención, asesoría, capacitación y sensibilización, e incidencia en la formulación de políticas públicas y en la legislación nacional. Entre otras: el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM), la Fundación María Guare, la Casa Matilde, el Foro de la Mujer, la Fundación las Marías, Nuevos Horizontes, María Amor, CEDEAL, CEPLAES y muchas otras más. También, ONG de trabajo con niñez, adolescencia y juventud como la Fundación Nuestros Jóvenes. A estas iniciativas se sumaron algunos gobiernos locales, siendo destacada la propuesta del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito con la implementación de los Centros de Equidad y Justicia.

A nivel de organismos internacionales, principalmente Naciones Unidas (ONU Mujeres, UNFPA, ACNUR, OACDH). Dentro de las Organizaciones No Gubernamentales Internacionales, principalmente Plan Internacional y Ayuda en Acción.

2.1.2 PERTINENCIA EN EL DISEÑO DEL PROYECTO

DISEÑO - PERTINENCIA - INDICADOR 1: GRADO DE CONSISTENCIA DE LOS OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN CON LOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA RELACIONADA A VIOLENCIA DE GÉNERO (CONSTITUCIÓN 2008 Y PNBV 2009-2013, PNEVG 2007)

Pregunta de Evaluación: ¿Los objetivos de la intervención son consistentes con los de la política pública relacionada a la violencia de género?

Respuesta: Los objetivos de la intervención presentan un alto grado de consistencia con los objetivos de la política pública relacionada con la violencia de género.

22

Consistencia con los principales preceptos constitucionales en materia de violencia de género:

- **Artículo 66:** “Se reconoce y garantizará a las personas: 3. 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.”
- **Artículo 393:** “El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos...”
- **Artículo 46:** “El Estado adoptará, entre otras, las siguientes medidas que aseguren a las niñas, niños y adolescentes: ... 4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones...”
- **Artículo 78:** “Las víctimas de infracciones penales gozarán de protección especial. Se les garantizará su no re victimización, particularmente en la obtención y valoración de las pruebas, y se las protegerá de cualquier amenaza u otras formas de intimidación. Se adoptarán mecanismos para una reparación integral que incluirá, sin dilaciones, el conocimiento de la verdad de los hechos y la restitución, indemnización, rehabilitación, garantía de no repetición y satisfacción del derecho violado. Se establecerá un sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes procesales”.

En Política Pública referida a la erradicación de la violencia de género, los principales instrumentos son el “Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres 2007” y el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013” (vigentes en el contexto de la ejecución del Proyecto).

Consistencia con los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)

El Proyecto se diseñó en el marco de este Plan. Los Planes Nacionales constituyen la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y su observancia es obligatoria para el sector público y referencial para los demás sectores.

Objetivo 1. Auspiciar Igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad



- Política 1.1. Garantizar los derechos del Buen Vivir para la superación de todas las desigualdades (en especial salud, educación, alimentación, agua y vivienda).
- Política 1.3. Promover la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad.
- Política 1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, de edad, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros.
- Política 1.8. Impulsar el Buen Vivir rural
- Política 1.10. Asegurar el desarrollo infantil integral para el ejercicio pleno de derechos

Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población

- Política 3.1. Promover prácticas de vida saludable en la población.
- Política 3.3. Garantizar la atención integral de salud por ciclos de vida, oportuna y sin costo para las y los usuarios, con calidad, calidez y equidad.
- Política 3.4. Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural.
 - c. Promover acciones de atención integral a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, así como a las personas víctimas de violencia.
- Política 3.7. Propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos

Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia

- Política 9.3. Impulsar una administración de justicia independiente, eficiente, eficaz, oportuna, imparcial, adecuada e integral.
- Política 9.4. Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades.
 - d. Establecer programas intersectoriales eficaces de prevención, protección y apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar, abuso sexual, explotación, tráfico con fines sexuales, feminicidio, pornografía y otras formas de violencia.
 - e. Promover campañas para transformar prácticas y patrones socioculturales que naturalizan conductas violentas contra las mujeres y para visibilizar los impactos de la violencia y femicidio.
 - f. Sensibilizar a servidoras y servidores públicos y autoridades en la necesidad de erradicar la violencia de género.
- Política 9.5. Impulsar un sistema de rehabilitación social que posibilite el ejercicio de derechos y responsabilidades de las personas privadas de la libertad.

Objetivo 12. Construir un estado democrático para el buen vivir

- Política 12.1. Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir.
- Política 12.2. Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado que recupere las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación.
- Política 12.4. Fomentar un servicio público eficiente y competente.
- Política 12.5. Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación.



Consistencia con los objetivos del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género

El diseño del Proyecto se enmarcó en el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género y particularmente en las necesidades del Sistema de Protección Integral a Víctimas de Violencia de Género (Eje estratégico 2).

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

Acciones propuestas en las que interviene el Proyecto:

- Crear espacios de protección y atención integral para víctimas de violencia de género, como son los centros especializados de atención integral y las casas de acogida.
- Generar procesos sostenidos de formación técnica y de capacitación a los diversos actores y personal de los sistemas de salud, educación y justicia, sobre derechos humanos, género, protección integral especial en general, y específicamente en la utilización de buenas prácticas y destrezas básicas para la intervención en casos de violencia de género.
- Sensibilizar a decisores públicos territoriales a fin de que elaboren, adopten e implementen políticas públicas para la erradicación de la violencia de género contra niños, niñas y adolescentes y mujeres.
- Fortalecer los espacios de coordinación y trabajo interinstitucional potencializando las capacidades ciudadanas de detección, referencia y sensibilización para la erradicación de la violencia de género y generando espacios de corresponsabilidad con las instancias públicas (Ej. Redes, Comités de vigilancia).

DISEÑO – PERTINENCIA - INDICADOR 2: CONTRIBUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN AL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS NACIONALES EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Pregunta de Evaluación: ¿De qué manera los objetivos de la intervención contribuyen a la consecución de los objetivos de la política pública?

Respuesta: Los objetivos del Proyecto contribuyen directamente al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia 2 del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género, ya que fueron formulados a partir del diagnóstico de los problemas y necesidades priorizadas del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género, en el marco de ejecución de este Plan.

De igual manera, los objetivos del Proyecto contribuyen al cumplimiento de los objetivos 1, 3, 9 y 12 del Plan Nacional para el Buen Vivir en sus ámbitos de intervención:

- Diseño de servicios (NIVEL MICRO – operativo / Programas y Servicios).
- Estandarización de procedimientos de atención (NIVEL MICRO – operativo / Programas y Servicios).
- Generación de mecanismos de coordinación entre servicios (NIVEL MESO – normativo / Ministerios, Secretarías, organismos intersectoriales, organismos seccionales)
- Diseño de políticas públicas (NIVEL MACRO – prescriptivo / Constitución, Leyes, Políticas Públicas)



Contribución al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género

En el contexto de diseño del Proyecto, el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género 2007, constituía la única política de estado en esta materia (Decreto Ejecutivo No.620 de septiembre de 2007). El Proyecto definió sus objetivos en el marco de este Plan y atendiendo a aquellos aspectos que no habían sido cubiertos en el Eje Estratégico 2 referido al Sistema de Protección Integral a Víctimas de Violencia de Género, y que constituían las necesidades prioritarias identificadas en las instituciones de atención a víctimas de violencia de género integrantes del Sistema.

El objetivo del Eje estratégico 2 es "Garantizar la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género, asegurando el diseño y funcionamiento del sistema de protección integral con la institucionalidad y competencias que lo sustentan, los servicios articulados de salud, educación y protección y, presupuestos estables, permanentes y oportunos"; por lo tanto, la contribución de la intervención al cumplimiento de este objetivo nacional es directa.

El **Fin** de la intervención recoge el objetivo del Eje Estratégico 2 del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género, mientras su **Propósito** define el alcance de la intervención en el mejoramiento de la calidad de atención a víctimas de violencia de género "a partir del establecimiento de estándares de servicio e institucionalización de mecanismos de coordinación". Estos se materializan en los tres objetivos específicos definidos en el diseño del Proyecto, los que a su vez responden a acciones establecidas en la Estrategia 2 de este Plan.

Contribución al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013

El **Fin** del Proyecto contribuye directamente al cumplimiento del Objetivo 9 del Plan Nacional para el Buen Vivir, Política 9.4, Estrategias d y f:

- Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia
Política 9.4. Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades.
Estrategia d: Establecer programas intersectoriales eficaces de prevención, protección y apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar, abuso sexual, explotación, tráfico con fines sexuales, feminicidio, pornografía y otras formas de violencia.
Estrategia f: Sensibilizar a servidoras y servidores públicos y autoridades en la necesidad de erradicar la violencia de género.

El **Propósito** del Proyecto contribuye directamente al Objetivo 3, Política 3.4, Estrategia c, y al Objetivo 12, Política 12.2 y Política 12.4:

- Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población
Política 3.4. Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural.
Estrategia c: Promover acciones de atención integral a las personas refugiadas y en necesidad de protección internacional, así como a las personas víctimas de violencia.
- Objetivo 12. Construir un estado democrático para el buen vivir
Política 12.2. Consolidar la nueva organización y rediseño institucional del Estado que recupere las capacidades estatales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación.
Política 12.4. Fomentar un servicio público eficiente y competente.



El **Objetivo 1** contribuye al cumplimiento del Objetivo 1, Política 1.6; Objetivo 3, Política 3.4 y Objetivo 12, Política 12.5:

- Objetivo 1. Auspiciar Igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad
Política 1.6. Reconocer y respetar las diversidades socioculturales y erradicar toda forma de discriminación, sea ésta por motivos de género, de opción sexual, étnico-culturales, políticos, económicos, religiosos, de origen, migratorios, geográficos, de edad, de condición socioeconómica, condición de discapacidad u otros.
- Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población
Política 3.4. Brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural.
- Objetivo 12. Construir un estado democrático para el buen vivir
Política 12.5. Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación.

El **Objetivo 2** contribuye al cumplimiento del Objetivo 9, Política 9.4, Estrategia f, y Objetivo 12, Política 12.4:

- Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia
Política 9.4. Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades.
Estrategia f. Sensibilizar a servidoras y servidores públicos y autoridades en la necesidad de erradicar la violencia de género.
- Objetivo 12. Construir un estado democrático para el buen vivir
Política 12.4. Fomentar un servicio público eficiente y competente.

El **Objetivo 3** contribuye al cumplimiento del Objetivo 9, Política 9.4, Estrategia d, y Objetivo 12, Política 12.4 y Política 12.5:

- Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia
Política 9.4. Erradicar las prácticas de violencia contra las personas, pueblos y nacionalidades.
Estrategia f. Sensibilizar a servidoras y servidores públicos y autoridades en la necesidad de erradicar la violencia de género.
- Objetivo 12. Construir un estado democrático para el buen vivir
Política 12.4. Fomentar un servicio público eficiente y competente.
Política 12.5. Promover la gestión de servicios públicos de calidad, oportunos, continuos y de amplia cobertura y fortalecer los mecanismos de regulación.

Cuadro No.4: Objetivos del Proyecto y su contribución al cumplimiento de las políticas públicas en Violencia de Género

Objetivos de la Intervención	Contribución al PNEVG 2007	Contribución al PNVB 2009 -2013
Fin: Garantizar la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género, asegurando el funcionamiento del sistema de protección integral con la institucionalidad y competencias que lo sustentan, los servicios articulados de salud, educación y protección.	Eje Estratégico 2.	Objetivo 9; Política 9.4; Estrategias d, e y f.
Propósito: Los servicios de atención del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género han mejorado la calidad de atención a partir del establecimiento de estándares de servicio e institucionalización de mecanismos de coordinación.	Eje Estratégico 2. Acción 4.	Objetivo 3; Política 3.4; Estrategia c. Objetivo 12; Política 12.2; Política 12.4

<p>Objetivo 1: Diseñados modelos para la atención a víctimas de violencia de género en los servicios del SPVVG de los sectores salud, educación e inclusión económica y social que incluyan rutas, procedimientos y protocolos de atención atendiendo a las diferencias étnicas.</p>	<p>Estrategia 2. Acción 1.</p>	<p>Objetivo 1; Política 1.6. Objetivo 3; Política 3.4 Objetivo 12; Política 12.5</p>
<p>Objetivo 2. Desarrollados materiales y medios de capacitación y acompañamiento sobre las rutas, procedimientos y protocolos de atención en los servicios del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género en los sectores salud, educación e inclusión económica y social.</p>	<p>Estrategia 2. Acción 2.</p>	<p>Objetivo 9; Política 9.4; Estrategia f. Objetivo 12; Política 12.4</p>
<p>Objetivo 3. Institucionalizado un mecanismo de coordinación entre los actores del sistema de protección a víctimas de violencia de género.</p>	<p>Estrategia 2. Acción 4.</p>	<p>Objetivo 9; Política 9.4; Estrategia d. Objetivo 12; Política 12.4; Política 12.5</p>

Elaborado por: Equipo de Evaluación Final del Proyecto

DISEÑO – PERTINENCIA – INDICADOR 3: GRADO DE ADECUACIÓN DE LA INTERVENCIÓN Y ÁMBITOS EN QUE EL PROYECTO RESPONDE A LAS NECESIDADES DE LAS MUJERES, NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO.

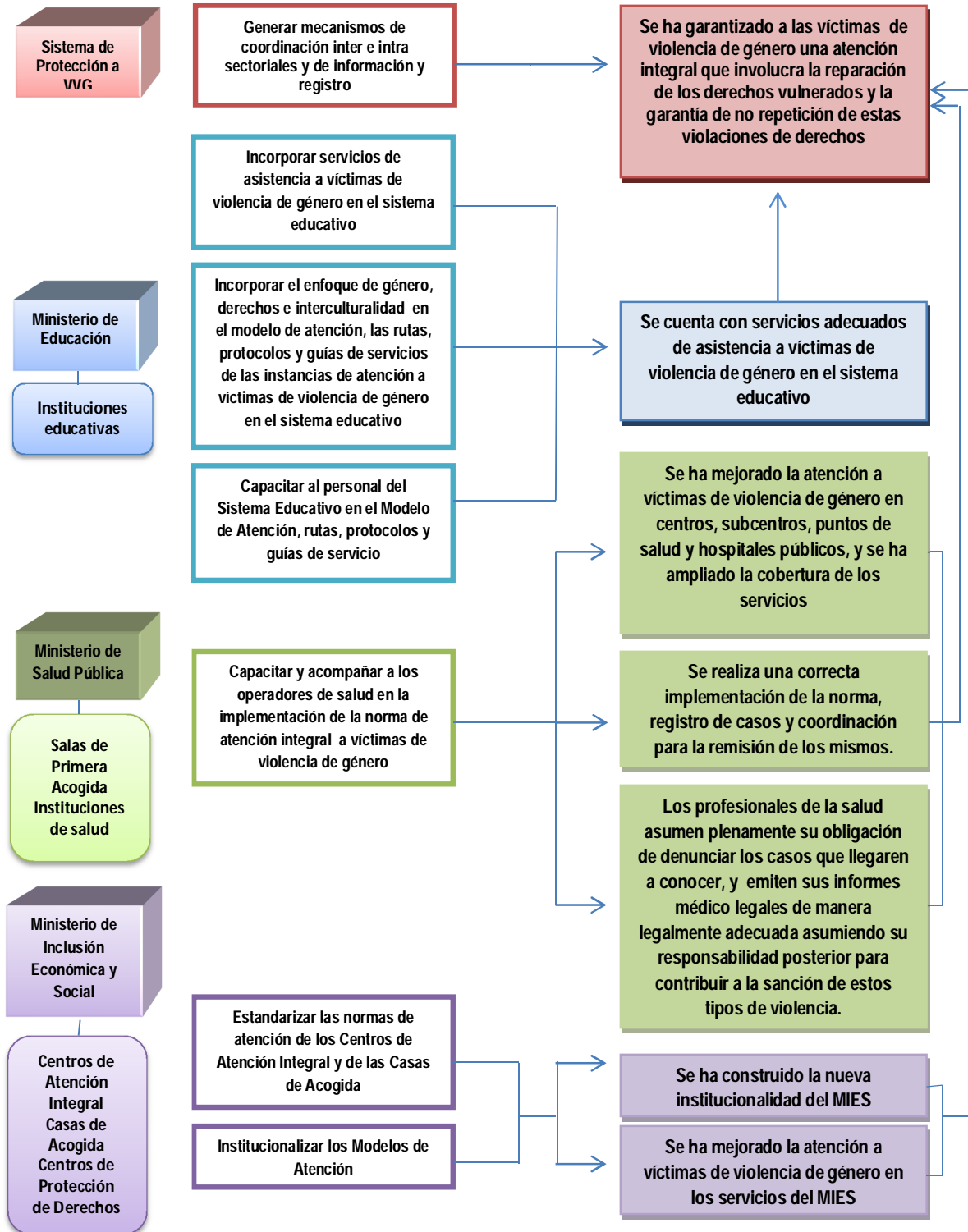
Preguntas de Evaluación: ¿El diseño de la intervención responde a las necesidades de las mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia de género? ¿De qué manera responde a las necesidades de las mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia?

Respuesta: El diseño del proyecto y, en particular sus estrategias de intervención, responden adecuadamente a las necesidades de las víctimas de violencia de género en sus ámbitos específicos de intervención: a) los servicios de atención a víctimas de violencia de género; b) el funcionamiento del SPVVG y; c) la política pública, asegurando condiciones de integralidad, oportunidad, calidad y equidad de los servicios y del sistema en su conjunto, así como el afianzamiento del compromiso del Estado en la prevención y erradicación de la violencia de género.

En el documento del Proyecto se identifican las siguientes demandas (necesidades):

“Las mujeres, niños, niñas y adolescentes que son víctimas de actos de violencia, tienen múltiples demandas, que pasan desde una atención emergente por agresiones que afectan la parte física, un tratamiento psicológico que apoye la recuperación de su autoestima, genere una fuerza para superar los obstáculos, es decir exista un proceso hacia la restitución real de sus derechos, e incluso la posibilidad de contar con un espacio donde puedan acudir cuando la violencia es inmanejable y está en riesgo su vida y de sus familias. En estos espacios es necesario que cuenten con el acceso a las necesidades básicas como alimentación, salud, educación, vivienda, así como servicios que apoyen su proceso interno para superar los traumas que pueden generarse”.

DIAGRAMA DE ESTRATÉGIAS DE INTERVENCIÓN → RESULTADOS ESPERADOS⁷



⁷ Elaborado por el equipo evaluador a partir de la Línea de Base y Marco Lógico del Proyecto



La necesidad de contar con una política específica relacionada a la Erradicación de la Violencia de Género y de un Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género, aparece en el “Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO 2005 – 2009)”, elaborado por el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU – hoy reemplazado por el Consejo Nacional para la Igualdad de Género). Este Plan fue declarado política pública del Estado ecuatoriano por Decreto Presidencial del 22 de marzo de 2006.

El Plan se estructuró bajo cuatro ejes de derechos que sistematizaron las agendas de las mujeres diversas y el enfoque de derechos del Plan. El segundo de estos ejes es el de la “Promoción y protección del derecho a una vida libre de violencia, a la paz, a la salud, a los derechos sexuales y reproductivos y acceso a la justicia”:

“... el derecho a una vida libre de violencia... requiere la implementación sistemática y sostenible de políticas públicas locales y redes de servicios que incorporen el conjunto de servicios sociales para las mujeres, así como la capacitación y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la institucionalidad local para la prevención de la violencia de género y el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres”.

De igual manera, la “Agenda Política Mínima de las Mujeres Ecuatorianas NUEVAS VOCES, NUEVAS AGENDAS (2013 – 2017)”, resultado del procesamiento de 13 Agendas de organizaciones de mujeres a nivel nacional, en el “Derecho a Vivir sin Violencia”, plantea como una de sus políticas:

“Creación de un sistema de protección integral a mujeres víctimas de violencia, con servicios de acogida a mujeres víctimas de violencia de género, de atención, protección, restitución y reparación de derechos, con perspectiva de interculturalidad, de diversidad sexual y movilidad humana...”

Estos son los principales referentes para el análisis del grado de adecuación del proyecto a las necesidades de las víctimas de violencia de género, mujeres, niñas, niños y adolescentes, que son los/las beneficiarios/as finales de la intervención.

En el siguiente cuadro se puede observar la adecuación del Proyecto (ámbitos de intervención y estrategias propuestas) a las necesidades de las víctimas de violencia de género, mujeres, niñas, niños y adolescentes

Cuadro No.5: Ámbitos de intervención del Proyecto y adecuación a las necesidades de las VVG

Intervenciones propuestas / Ámbitos	Necesidades de las víctimas que el proyecto incorpora en el diseño de sus intervenciones
NIVEL MICRO (Servicios del SPVVG)	
Diseño de servicios: Generados e institucionalizados tres modelos de atención a víctimas de violencia de género en los servicios de salud, educación e inclusión económica y social que son parte del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género, al finalizar el proyecto.	El proyecto cubre todos los servicios existentes para la atención y protección a víctimas de violencia de género. Estos servicios incluyen información, asesoramiento jurídico, atención especializada de emergencia, asistencia psicológica, atención de salud, trabajo social y acogida, entre las principales.
Estandarización de los procedimientos de atención: Generados, institucionalizados y difundidos tres protocolos, rutas de atención y guías de prestación de servicios para operativizar y estandarizar los servicios de atención a víctimas de violencia de género en las instancias de educación, salud e inclusión económica y social, al finalizar el proyecto.	
Capacitación continua a instancias operativas y de control y seguimiento de los servicios: Institucionalizado un mecanismo de capacitación para operadores de los servicios de atención a víctimas de violencia de género, al finalizar el proyecto.	Atención de calidad de todos los prestadores de servicios.



NIVEL MESO (estructura y funcionamiento del SPVVG)	
Generación de mecanismos de coordinación entre servicios: Institucionalizado un mecanismo de coordinación entre los actores del sistema de protección a víctimas de violencia de género.	Atención integral, de calidad y no re victimizante del SPVVG en su conjunto.
NIVEL MACRO (políticas públicas)(1)	
Diseño de una política pública: Diseño de la Política Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2013/2017.	Garantía de atención, protección, reparación, restitución y no repetición de los derechos vulnerados.

Elaborado por: Equipo de Evaluación Final del Proyecto.

- (1) En la etapa de ejecución del Proyecto, se realizó un rediseño del Proyecto con la incorporación de esta intervención a nivel macro.

Todas las estrategias conducen al mejoramiento de la atención a las víctimas de violencia de género en los servicios de salud, educación e inclusión social (incluidos los que ahora se encuentran adscritos al Ministerio de Justicia).

2.2 ESTRUCTURA DEL PROYECTO

2.2.1 EFICACIA EN LA ESTRUCTURA DEL PROYECTO

ESTRUCTURA - EFICACIA - INDICADOR 1: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS PLANTEADOS DE ACUERDO A INDICADORES DEL ML.

Pregunta de evaluación: ¿El proyecto ha alcanzado los objetivos planteados?

Respuesta: El grado de cumplimiento de los objetivos 1 y 2 de la intervención es altamente satisfactorio, sobre todo en los ámbitos de salud y educación, donde se obtuvo resultados que, en relación a la mayoría de indicadores, superan las metas establecidas en el marco lógico del proyecto. Vale subrayar que estas metas se cumplieron mínimamente en el MIES, En cambio en el objetivo 3 las metas se cumplieron por debajo de las expectativas, aunque los pasos dados, y particularmente la incorporación de la Política de Erradicación de la Violencia de Género en el PNBV 2013-2017, pueden contribuir a que esta herramienta se implemente en el futuro.

Indicadores programados y resultados alcanzados

El grado de cumplimiento de los objetivos del Proyecto puede ser medido a partir de la comparación de los resultados alcanzados y los indicadores programados.

Cuadro No.6: Objetivos e Indicadores del Marco Lógico y Resultados alcanzados por el Proyecto

Objetivos	Indicadores programados	Resultados alcanzados	Fuente de verificación
<p>Objetivo 1: Diseñados modelos para la atención a víctimas de violencia de género en los servicios del SPVVG de los sectores salud, educación e inclusión económica y social que incluyan rutas, procedimientos y protocolos de atención atendiendo a las diferencias etarias.</p>	<p>a. Al menos el 50% de las áreas Inclusión Económica y Social, Educación y Salud cuentan con modelos, rutas, protocolos y guías de servicio para la operatividad de los servicios de asistencia a víctimas de violencia de género al finalizar los primeros 6 meses del proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El 100% de las áreas del Ministerio de Educación y del Ministerio de Salud de atención a violencia de género, cuentan con modelos, rutas, protocolos y guías institucionalizados. - Los servicios de inclusión económica y social cuentan con un documento con propuesta de guías. - Si cada Ministerio representa el 33,3%, el resultado sería del 66,6%, cifra que supera la meta con 16 puntos porcentuales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Productos del Proyecto - Acuerdos Ministeriales Nos.3393 y 5198.
	<p>b. El 40% del Sistema de Atención a Víctimas de Violencia de Género de las instancias de desarrollo social, cuenta con mecanismos de registro, referencia y contra referencia de casos de violencia de género, así como rutas de operación externas entre las distintas instancias del Sistema, al finalizar los primeros 6 meses del proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El 100% de los servicios del Ministerio de Salud y del Ministerio de Educación orientados a la atención a víctimas de violencia de género, cuentan con mecanismos de registro, referencia y contra referencia, así como rutas de operación externas entre las distintas instancias del Sistema. - En el MIES los mecanismos e instrumentos de registro y referencia solo han sido diseñados. - Si cada Ministerio representa el 33,3%, el resultado sería del 66,6%, cifra que supera la meta con 26 puntos porcentuales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Productos del Proyecto

<p>Objetivo 2. Desarrollados materiales y medios de capacitación y acompañamiento sobre las rutas, procedimientos y protocolos de atención en los servicios del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género en los sectores salud, educación e inclusión económica y social.</p>	<p>a. Un CD y material impreso para capacitación presencial y semi-presencial al personal directivo, técnico y operadores de los servicios de atención a víctimas de violencia de género en las áreas Inclusión Económica y Social, Salud y Educación sobre normas, rutas, protocolos de atención y guías de servicio, al finalizar el proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se elaboró una Guía de capacitación para personal del sistema de salud, de carácter presencial. Esta guía está siendo homologada con la propuesta de aula virtual de capacitación diseñada por parte del Ministerio de Salud. - Se elaboró una Guía de capacitación presencial para profesionales del sistema educativo sobre rutas y protocolos de actuación en casos de violencia. - Se produjo material impreso, pero no se produjo el CD interactivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Productos del Proyecto
	<p>b. Al menos 230 funcionarios de las áreas educación, salud e inclusión económica y social se han capacitado respecto de los servicios de atención a víctimas de violencia de género al finalizar el proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Durante la ejecución del proyecto se capacitó a un total de 590 servidores públicos de los servicios de atención a violencia de género en los sistemas de educación y salud. - En el MIES no se realizó ninguna capacitación. - La meta fue superada en 130%. = 230% de cumplimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de Cierre e Informe Técnico Final del Proyecto
<p>Objetivo 3. Institucionalizado un mecanismo de coordinación entre los actores del sistema de protección a víctimas de violencia de género.</p>	<p>a. Implementadas herramientas de coordinación entre operadores y mecanismos de coordinación para gestión y seguimiento entre el 70% de las entidades de desarrollo social que forman parte del Sistema al finalizar el proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se elaboró en coordinación con el Consejo de la Judicatura, con la Fiscalía General, con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, la Defensoría Pública, el Consejo de Igualdad de Género y el Ministerio del Interior, una propuesta de Sistema Integral de Atención, la cual sirve de base para el diseño de un Protocolo Integral de Atención a Víctimas de Violencia de Género. 	<ul style="list-style-type: none"> - Productos del Proyecto - Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017

<p>Objetivo 3. Institucionalizado un mecanismo de coordinación entre los actores del sistema de protección a víctimas de violencia de género.</p>	<p>a. Implementadas herramientas de coordinación entre operadores y mecanismos de coordinación para gestión y seguimiento entre el 70% de las entidades de desarrollo social que forman parte del Sistema al finalizar el proyecto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se suscribió un convenio de cooperación interinstitucional entre el MCDS y el Consejo de la Judicatura cuyo objetivo es el diseño de procesos e instrumentos de referencia y contra referencia para evitar la re victimización y garantizar la protección especial y la restitución de derechos. - Mediante coordinación con el Ministerio del Interior en el marco del Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género, se elaboró un objetivo y una política de erradicación de violencia de género que fue incluida en el actual Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. - La meta se cumplió en alrededor del 20%, pues no hubo la implementación de la herramienta. - Sin embargo, la elaboración e inclusión de la Política de Erradicación de la Violencia de Género en el PNBV 2013-2017, facilita la generación de mecanismos de coordinación interinstitucional entre los actores del Sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> - Productos del Proyecto - Plan Nacional para el Buen Vivir 2013 – 2017
--	---	--	--

Fuente: Informe de Cierre del Proyecto.
 Reelaborado: Equipo de Evaluación Final del Proyecto

ESTRUCTURA – EFICACIA - INDICADOR 2: FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO.

Preguntas de evaluación: ¿Cuáles son los factores que han contribuido al cumplimiento de los objetivos planteados?

Respuesta: Los principales factores que contribuyeron al cumplimiento de los objetivos planteados fueron los siguientes: La ubicación del Proyecto en el MCDS; la participación del MSP, MINEDUC y MIES en su ejecución; la presencia y rol del Comité de Gestión en el seguimiento y apoyo a los cambios realizados; la "agencia personal" de la coordinadora del proyecto; la existencia del POA como herramienta guía de la gestión.



La estructura del proyecto fue diseñada de acuerdo con sus objetivos y tomando en cuenta que se trataba de una intervención desde varias instituciones estatales. Por ello, haberlo ubicado en el MCDS fue una decisión acertada, en tanto se trata de una instancia que coordina las acciones intersectoriales en los ámbitos de intervención del proyecto: salud, educación e inclusión económica y social. A pesar de que al inicio de la ejecución hubo algunas dificultades, dicha ubicación ayudó a que la coordinadora del proyecto pudiera interactuar con los demás actores y participar en varias actividades relacionadas con el fin y el propósito del mismo.

El trabajo con actores estatales fue correcto, en términos de que sin su participación directa hubiese sido muy difícil lograr la institucionalización de rutas, normas y protocolos para mejorar el sistema de atención y protección integral para niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de violencia. Vale la pena señalar que, tanto la participación en el proyecto de los Ministerios de Salud y de Educación, como también del MIES, fue una decisión acertada y acorde a sus competencias

En relación con la estructura del proyecto, se puede afirmar que la principal contribución para alcanzar sus objetivos fue la gestión realizada por la coordinadora del proyecto; quien acompañó los procesos que se desarrollaron en cada una de las áreas de intervención; supo buscar y aprovechar oportunidades para redefinir algunas actividades; o favorecer la articulación con otras iniciativas y programas que estaban realizando los distintos ministerios involucrados. También trabajó y se realizaron esfuerzos de coordinación con otras instituciones que atienden a víctimas de violencia de género (Fiscalía, Consejo Nacional de la Judicatura, Ministerio del Interior). De esa manera fue posible producir sinergias para el fortalecimiento del sistema integral de protección, tal como se propuso el proyecto.

De igual forma, es necesario reconocer que la coordinación del proyecto supo manejar de forma adecuada las distintas dificultades que se presentaron durante la ejecución. Los factores que obstaculizaron la ejecución – que se detallan en el siguiente acápite–, fueron múltiples; por tanto la coordinación debió afrontar una serie de retos y buscar alternativas de solución: desde recuperar el tiempo de retraso en la puesta en marcha del proyecto con la consecuente reorientación de los recursos; hasta definir y acordar una nueva propuesta de intervención con el MIES, debido a que el programa que iba a ser la contraparte directa del proyecto (centros de atención integral y casas de acogida para víctimas de violencia) fue trasladado hacia el Ministerio del Interior. Dicha cartera de Estado no era parte del proyecto ni estaba bajo la coordinación del MCDS, institución responsable de su ejecución. Esto *“implicó un vacío en una parte de los servicios a los cuales estaba dirigido el proyecto”* (Ex coordinadora del Proyecto, MCDS).

Por lo expuesto, afirmamos que en la estructura del proyecto fue fundamental el papel jugado por la coordinación, tanto por tener un buen perfil técnico, como por el valor agregado que supone contar con una coordinadora comprometida con la defensa de los derechos de las víctimas de la violencia de género. En ese sentido, la “agencia personal” jugó un papel clave para alcanzar los objetivos de la intervención.

La constitución del Comité de Gestión del proyecto (comité de seguimiento conformado por AECID, SETECI y MCDS) fue, también, un mecanismo importante para alcanzar los objetivos propuestos; puesto que contar con esta instancia fue útil para legitimar al proyecto; apoyar a la coordinación del mismo; dar seguimiento a los avances en el cumplimiento de las actividades programadas; y, para respaldar los procesos y cambios que se hicieron con los distintos actores e instituciones que formaron parte de la intervención. En palabras de la ex coordinadora:

“La idea fue que cualquier decisión en términos de la ejecución del proyecto se tome en ese pequeño comité, en términos de garantizar que los objetivos se mantuvieran, que no hubiera cambios ni en los objetivos ni en los temas más gruesos propuestos, y cualquier cambio que fuera luego acordado con los ministerios, debía pasar por la aprobación del comité de gestión”.



Finalmente, contar con un Plan operativo anual (POA) del proyecto, el mismo que era acordado con los actores involucrados en la intervención, fue una herramienta útil para el desarrollo y seguimiento de las actividades en cada Ministerio, tomando en cuenta la reformulación del proyecto y los ajustes que se hicieron durante la marcha, con la aprobación del Comité de gestión.

ESTRUCTURA – EFICACIA - INDICADOR 3: FACTORES QUE HAN DIFICULTADO EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO.

Pregunta de evaluación: ¿Cuáles son los factores que han dificultado el cumplimiento de los objetivos planteados?

35

Resultado: Los principales factores que dificultaron el cumplimiento de los objetivos planteados fueron los siguientes: el retraso en la ejecución del proyecto, debido a que por los trámites administrativos la asignación de los recursos económicos al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), demoró más tiempo del previsto; el cambio de las autoridades del MCDS; la reestructura del MIES que implicó cambios en sus competencias; y la modificación de las prioridades inicialmente identificadas en los Ministerios participantes.

Aunque los objetivos y los resultados previstos se cumplieron en su mayoría, hubo una serie de dificultades en lo que respecta a la gestión del proyecto. Así, se encuentra que un primer obstáculo que hubo fue el retraso en la ejecución del proyecto, debido a que la asignación de los recursos económicos al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), demoró más tiempo del previsto. Quien fuera la coordinadora por parte del MCDS del proyecto durante la mayor parte de su ejecución, manifiesta:

“Cuando yo llegué ya el proyecto tenía un retraso en la implementación porque el proyecto obedece a un convenio marco entre la SETECI y la AECID... fue todo ese tema de contar con los recursos efectivamente en las cuentas del Banco Central a disposición del Ministerio Coordinador. Eso tomó bastante tiempo, alrededor de un año; y, luego, también fueron temas internos de contratación y otros”.

Además de los trámites administrativos para la entrega de recursos al MCDS, un factor adicional que incidió en el retraso señalado fue el cambio de las autoridades de dicho ministerio, por lo cual también se cambió a la persona que se había contratado para actuar como coordinadora del proyecto, quien apenas estuvo al frente del proyecto alrededor de tres meses. Este hecho, de acuerdo con la entrevistada, *“afectó la continuidad de algunos procesos que recién estaban iniciando”*.

La demora señalada obligó a modificar la planificación inicial, pues al iniciar efectivamente el proyecto el contexto institucional había cambiado, pues algunas actividades previstas ya habían sido ejecutadas con recursos propios de los Ministerios de Educación y de Salud. En el caso de Educación, se contaba ya con el “Diseño de módulos de atención de los Departamentos de Consejería Estudiantil”, que era la primera actividad programada en el proyecto. Asimismo, el Ministerio de Salud había avanzado en la actualización de las normas y protocolos de atención a víctimas de violencia de género y empezado el diseño de la norma clínica. Esto sucedió porque la mayoría de actividades definidas en el proyecto se articulaban a los programas y políticas de dichas carteras de Estado, las mismas que no podían detenerse.

Por lo expuesto, en acuerdo entre las partes, los fondos asignados para las actividades iniciales, fueron utilizados por los mismos ministerios para realizar otras actividades que también aportaban al fin, al propósito y a los objetivos del proyecto. Así, el MINEDUC, institución que usó los recursos para la producción de guías de capacitación sobre violencia en el ámbito educativo, incluyendo las rutas y protocolos para la atención,



principalmente de las víctimas de violencia sexual. El Ministerio de Salud, por su parte, diseñó y produjo material informativo para difusión masiva para la población de todo el país.

Por el contrario, en el caso del Ministerio de Inclusión Económica y Social, las actividades planificadas debieron modificarse y reducirse en forma significativa, debido a que esta cartera de Estado:

“desarrolló un proceso de cambio en su modelo de gestión que, en un principio, excluyó a las víctimas de violencia de género en todo el ciclo de vida, como parte de su población prioritaria. Las redefiniciones que a éste respecto tuvieron lugar se dieron en tiempos diferentes a los que se tuvieron con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, y afectaron los alcances de los productos elaborados con el MIES” (Ex coordinadora del proyecto, MCDS)

Por tanto, las dificultades para conseguir los resultados planteados para este ámbito no se debieron a problemas en la estructura del proyecto o en la selección de actores; sino que obedecieron a los cambios de competencias y de autoridades del MIES; principalmente porque el programa de apoyo a los centros de atención integral y a las casas de acogida para las víctimas de violencia fue transferido al Ministerio del Interior y, posteriormente, al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

En resumen, si bien la estructura que se adoptó para la ejecución del proyecto fue en general adecuada y consistente con la naturaleza multidimensional del problema de la violencia de género, los mecanismos adoptados no siempre funcionaron de acuerdo a lo previsto, de manera que el Comité de Gestión y la Coordinadora del proyecto debieron sortear varias dificultades para alcanzar los resultados propuestos.

2.2.2 EFICIENCIA EN LA ESTRUCTURA DEL PROYECTO

ESTRUCTURA – EFICIENCIA - INDICADOR 1: RELACIÓN COSTO BENEFICIO DE LA INVERSIÓN REALIZADA POR LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL PROYECTO.

Pregunta de evaluación: ¿Los resultados obtenidos en los casi 3 años de ejecución de Proyecto justifican la inversión realizada por la Cooperación Española?

Respuesta: La relación costo - beneficio del Proyecto es positiva ya que sus beneficios presentes y esperados son ampliamente mayores a los costos incurridos. Por lo tanto, se justifica plenamente la inversión realizada por la Cooperación Española.

La inversión realizada por la Cooperación Española se justifica si los beneficios producidos son superiores a los costos en los que ha incurrido el Proyecto.

Los beneficios del Proyecto se pueden medir por los efectos directos e indirectos de su implementación sobre la institucionalidad pública para la erradicación de la violencia de género (las Políticas Públicas; el Sistema de Protección Integral a Víctimas de Violencia de Género; los Ministerios de Educación, Salud e Inclusión Social, y; los servicios de atención a Víctimas de Violencia de Género, adscritos a estos) y sobre la población que utiliza los servicios del SPVVG o podría utilizarlos (las víctimas de violencia de género, mujeres, niños, niñas y adolescentes, y sus familias), así como por las externalidades generadas sobre el bienestar de la comunidad en general.

Instituciones y servicios beneficiarios directos del Proyecto:

1. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social



2. Ministerio de Salud – 6.328 Instituciones de Salud (Hospitales, Centros y Subcentros, Puestos, dispensarios y otros) y 15 Salas de Primera Acogida
3. Ministerio de Educación – 28.590 Instituciones Educativas y Departamentos de Consejería Estudiantil
4. Ministerio de Inclusión Económica y Social - Programas y Servicios de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia del MIES y Centros de Protección de Derechos (hoy Servicio Especializado de Protección Especial -SEPE)

Instituciones y servicios beneficiarios indirectos del Proyecto:

1. Ministerio de Justicia – 17 Centros de Atención Integral y 5 Casas de Acogida (antes en el MIES)
2. Ministerio del Interior
3. Consejo de la Judicatura
4. Comisión de Transición hacia el Consejo de las mujeres y la igualdad de género (hoy Consejo Nacional para la Igualdad de Género)
5. Consejo de la Niñez y Adolescencia (hoy Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional)
6. Fiscalía General del Estado
7. Defensoría Pública

Población beneficiaria directa (potencial usuaria de los servicios del SPVVG):

Aproximadamente 111.500 mujeres víctimas de violencia de género (bajo el supuesto que se mantiene constante el porcentaje de mujeres VVG que acuden a servicios públicos), y 92.400 niñas, niños y adolescentes, víctimas de violencia intrafamiliar y de género.

Población beneficiaria indirecta:

Niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de VIF-VG, que de acuerdo a las últimas encuestas nacionales, serían aproximadamente 3.260.340 mujeres (INEC, 2012) y 1.848.000 niños, niñas y adolescentes (Línea Base del Proyecto).

Los efectos y externalidades del proyecto pueden ser positivos y/o negativos. En este caso los efectos esperados son todos positivos.

Cuadro No.7: Estrategias de Intervención, Productos y Efectos del Proyecto en la institucionalidad pública para la erradicación de la violencia de género y en las víctimas (mujeres, niños, niñas y adolescentes)

Estrategias de Intervención	Productos del Proyecto	Efectos en la Institucionalidad Pública para la Erradicación de la Violencia de Género	Efectos esperados sobre las Víctimas de Violencia de Género
<p>Diseño de Política Pública</p>	<p>Diseño de Política Nacional de Erradicación de la Violencia de Género en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017" y su inclusión en el PNBV 2013-2017</p>	<p>Fortalecimiento de la institucionalidad pública para la erradicación de la violencia de género: <u>Refuerza la legitimidad del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género y la intervención del Estado en el tema.</u></p>	<p>Garantía de prevención, protección, atención, reparación y restitución de los derechos de las víctimas de violencia de género, con pertinencia territorial, cultural, etaria y de género.</p>

<p>Generación de mecanismos de coordinación entre servicios</p>	<p>Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.</p>	<p>Fortalecimiento de la institucionalidad pública para la erradicación de la violencia de género y del Sistema de Protección Integral a Víctimas de Violencia de Género: <u>Potencia el trabajo de todas las instituciones involucradas y contribuye a garantizar la oportunidad, equidad e integralidad de las intervenciones</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantía de no re victimización, protección especial, acceso a la justicia, no impunidad, inclusión social durante el ciclo de vida, reparación y restitución de los derechos vulnerados. ▪ Prevención de la VG: Reducción de los índices de violencia intrafamiliar y de género (incidencia y prevalencia). ▪ Mejora en la calidad de vida de las víctimas (en su salud física y emocional, y en su capacidad de respuesta a la VG) ▪ Ahorro de recursos de las víctimas en trámites y en pago de servicios. ▪ Mejora en la satisfacción de la población, de los servicios prestados por las instituciones públicas.
	<p>Aportes en el Diseño de la segunda Fase de la Campaña comunicacional contra el machismo.</p>		
	<p>Aportes en el Diagnóstico de los sistemas de registro administrativo sobre violencia de género y propuesta de diseño de sistema de registro único de información.</p>		
	<p>Aportes en la Definición de lineamientos para la protección especial y prioritaria de víctimas de violencia de género y trata de personas en el marco de la articulación con el Programa de Protección a Víctimas y Testigos.</p>		
	<p>Coordinación del Diseño del Modelo de Gestión Territorial del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.</p>		
	<p>Aporte en la elaboración y/o validación de informes de la Comisión, de la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género y del documento de aportes para el Código Orgánico Integral Penal.</p>		
	<p>Participación en la Mesa de prevención y atención a violencia de género.</p>		
	<p>Lineamientos de un Sistema Integral de Atención a VVG</p>		
	<p>Norma Técnica de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género</p>		
<p>Diseño de servicios (modelos de atención) a víctimas de violencia de género / Diseño de procedimientos de atención: protocolos, rutas y guías de servicio a víctimas de violencia de género</p>	<p>Transversalización del enfoque de prevención de violencia de género en servicios de inclusión social, ciclo de vida y familia del Ministerio de Inclusión Económica y Social</p>	<p>Fortalecimiento del Ministerios de: Inclusión Económica y Social (MIES) y de sus servicios; Fortalecimiento del Ministerio de Salud Pública y de sus servicios: <u>Cuentan con metodologías y herramientas para un adecuado abordaje y tratamiento integral de la Violencia de Género</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevención de la VG: Reducción de los índices de violencia intrafamiliar y de género (incidencia y prevalencia). ▪ Mejora en la calidad de vida de las víctimas (en su salud física y emocional, y en su capacidad de respuesta a la VG) ▪ Ahorro de recursos de las víctimas en trámites y en pago de servicios. ▪ Mejora en la satisfacción de la población, de los servicios prestados por las instituciones públicas.
	<p>Norma Técnica de licenciamiento de Salas de Primera Acogida (Ministerio de Salud Pública)</p>		
	<p>Norma Técnica de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género (Salas de Primera Acogida e Instituciones de Salud Pública, en general)</p>		

Diseño de materiales de capacitación y capacitación a operadores de servicios de atención a VVG / Sensibilización a la población	Guía de sensibilización y capacitación a personal de salud para atención en salud integral a víctimas de violencia de género”	Fortalecimiento del Ministerio de Salud Pública (MSP) y de sus servicios; Fortalecimiento del Ministerio de Educación Nacional (MINEDUC) y de las instituciones educativas y DECE; Fortalecimiento del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y de sus servicios: <u>adecuado abordaje y tratamiento integral de la violencia de género por parte de los profesionales de salud, educación e inclusión económica y social; por su parte, la sensibilización incide en una mayor comprensión del problema por parte de la población y, por lo tanto, en la prevención de la violencia de género</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevención de la VG: Reducción de los índices de violencia intrafamiliar y de género (incidencia y prevalencia). ▪ Mejora en la calidad de vida de las víctimas (en su salud física y emocional, y en su capacidad de respuesta a la VG) ▪ Ahorro de recursos de las víctimas en trámites y en pago de servicios. ▪ Mejora en la satisfacción de la población, de los servicios prestados por las instituciones públicas.
	Guía de capacitación en aplicación de rutas y protocolos de actuación en violencia sexual para facilitadores que capacitan a personal de los DECE ACUERDO MINEDUC		
	Guías de prevención del uso de drogas y violencia de género en el Sistema educativo		
	Brochure “Sensibilización a autoridades de instituciones educativas para el primer abordaje en violencia sexual”		
	Mensajes clave para prevención en violencia y difusión en los servicios de Inclusión, ciclo de vida y familia.		
	Material informativo sobre derechos y servicios de atención a violencia de género en el Sistema de Salud		
	Capacitación a servidores de los sistemas de educación y salud para la implementación de las rutas, el protocolo y la norma de atención a violencia, respectivamente.		

Elaboración: Equipo de Evaluación Final del Proyecto

Tanto los productos como las actividades realizadas por la Coordinación del Proyecto, traducidas a productos, fortalecen la institucionalidad pública para la erradicación de la violencia de género, la estructura y funcionamiento del Sistema de Protección Integral a Víctimas de Violencia de Género, los Ministerios participantes, y sus instituciones y servicios. Los efectos del proyecto se traducen en los siguientes beneficios directos e indirectos:

- El diseño de la política pública para la erradicación de la violencia de género y su integración al Plan Nacional para el Buen Vivir, es fundamental y estratégica para el tratamiento institucional de la violencia de género, debido a que este Plan, fundamentado en la Constitución del Ecuador 2008, es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública y su observancia es obligatoria para el sector público y referencial para los demás sectores. De esta manera se refuerza la legitimidad del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género y la intervención del Estado en el tema.
- La generación de mecanismos de coordinación entre servicios, contribuye al fortalecimiento de la institucionalidad pública para la erradicación de la violencia de género y de la estructura y funcionamiento del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género, ya que potencia el trabajo de todas las instituciones involucradas y ayuda a garantizar la oportunidad, equidad e integralidad de las intervenciones.



- El diseño de servicios (modelos de atención) a víctimas de violencia de género / Diseño de procedimientos de atención: protocolos, rutas y guías de servicio a víctimas de violencia de género, es fundamental para el fortalecimiento de las instituciones (Ministerios involucrados) y de sus servicios, ya que les provee de metodologías y herramientas de trabajo para un adecuado abordaje y tratamiento integral de la violencia de género.
- El diseño de materiales de capacitación y capacitación a operadores de servicios de atención a VVG / Sensibilización a la población, también contribuyen a la mejora de los servicios de atención, ya que incide en el adecuado abordaje y tratamiento integral de la violencia de género por parte de los profesionales de salud y educación. Por su parte, la sensibilización incide en una mayor comprensión del problema por parte de la población y, por lo tanto, en la prevención de la violencia de género.

Entre la población víctima de violencia de género, mujeres, niños, niñas y adolescentes, que utilizan o necesitan utilizar los servicios del Sistema, los impactos del proyecto pueden traducirse en los siguientes beneficios directos e indirectos, Éstos habría que evaluar luego de que se apliquen las normas, rutas y protocolos establecidos:

- Mejora de la calidad de atención en los servicios del Sistema – Mejora en la calidad de vida de las víctimas (en su salud física y emocional, y en su capacidad de respuesta a la VG) - Mejora en la satisfacción de la población, de los servicios prestados por las instituciones públicas – Ahorro de recursos en trámites y pago de servicios.
- Prevención de la violencia de género – Reducción de los índices de violencia intrafamiliar y de género (incidencia y prevalencia).
- Fortalecimiento de las políticas públicas y del SPVVG - Garantía de no re victimización, protección especial, acceso a la justicia, no impunidad, inclusión social durante el ciclo de vida, reparación y restitución de los derechos vulnerados.

Cuadro No.8: Costos del Proyecto

APORTES SEÚN FUENTE (EJECUTADO)	USD	%
Financiamiento AECID	232.789,86	88%
Financiamiento MCDS	31.420,57	12%
Costo total del Proyecto	264.210,34	100%

APORTE AECID AL PROYECTO	USD	%
Aporte presupuestado AECID	238.049,40	100%
Aporte ejecutado AECID	232.049,40	97%
Aporte ejecutado AECID - Costos directos	229.541,86	96%

SEGÚN NIVELES DE INTERVENCIÓN	USD	%
Nivel Macro: Diseño de Política Pública	5.600,00	2%
Nivel Meso: Funcionamiento y estructura del SPVVG	72.561,72	32%
Nivel Micro: Servicios de Atención a VVG	151.380,14	66%
Total Costos Directos	229.541,86	100%



SEÚN COMPONENTES DEL PROYECTO	USD	%
Componente 1: Diseño de Modelos de Atención	57.840,00	25%
Componente 2: Capacitación y Materiales de Capacitación	89.217,50	39%
Componente 3: Institucionalización	82.484,36	36%
Total Costos Directos	229.541,86	100%

Elaboración: Equipo de Evaluación Final del Proyecto

Cuadro No.9: Inversiones realizadas con recursos de AECID, por componentes del Proyecto y por Niveles de intervención (en porcentajes) (1)

POR COMPONENTES DEL PROYECTO	PLANIFICADO	EJECUTADO
Componente 1: Diseño de Modelos de Atención	11%	22%
Componente 2: Capacitación y Materiales de Capacitación	65%	34%
Componente 3: Institucionalización (3)	24%	44%

POR NIVELES DE INTERVENCIÓN	POR COMPONENTES DEL PROYECTO	PLANIFICADO
Nivel Macro: Diseño de Política Pública	0%	2%
Nivel Meso: Funcionamiento y estructura del SPVVG (2)	24%	32%
Nivel Micro: Servicios de Atención a VVG	76%	66%

Elaboración: Equipo de Evaluación Final del Proyecto

- (1) Solamente se considera la inversión de los recursos de AECID que se destinaron a costos directos del Proyecto, incluida la Coordinación a partir del segundo año de ejecución = USD 229.541,86.
- (2) En el Nivel Meso se incorporó la Coordinación del Proyecto.
- (3) En el componente 3 se incorporó la Coordinación del Proyecto.

Los resultados obtenidos hasta ahora y los beneficios presentes y esperados en la institucionalidad pública para la erradicación de la violencia de género y sobre las mujeres, niños, niñas y adolescentes VVG, justifican la inversión realizada por la Cooperación Española en el Proyecto. Las principales consideraciones para esta afirmación son las siguientes:

- La amplia cobertura institucional y poblacional alcanzada por el Proyecto.
- La complementariedad de las inversiones con aquellas realizadas por los Ministerios involucrados en los mismos ámbitos de intervención.
- La atención de las necesidades identificadas en el Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género, que no habían sido cubiertas y no contaban con recursos para hacerlo.
- El fortalecimiento del Plan de Erradicación de la Violencia de Género y de otras instituciones públicas relacionadas, a partir de las actividades interinstitucionales de la Coordinación del Proyecto; por tanto, el fortalecimiento general de la institucionalidad pública para la erradicación de la violencia de género.
- El adecuado abordaje y tratamiento integral de la violencia de género, por parte de los servicios del SPVVG, a partir de la utilización de las metodologías y herramientas provistas por el Proyecto y la capacitación a profesionales de salud y educación, que garantiza la no re victimización y contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la población finalmente beneficiaria de la intervención: las mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de género, además de favorecer el ahorro de recursos en trámites y pago de servicios por parte de esta población.



ESTRUCTURA – EFICIENCIA - INDICADOR 2: GRADO DE DEFINICIÓN DE LAS COMPETENCIAS Y ROLES DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES INVOLUCRADOS EN EL PROYECTO.

Pregunta de evaluación: ¿Las competencias y roles de los actores institucionales involucrados estuvieron claramente definidas?

Respuesta: La definición de las competencias en violencia de género de los Ministerios de Salud, Educación e Inclusión Social y de los roles de estos actores así como del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, de la Agencia Española de Cooperación Internacional y de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional en el Proyecto, se encontraban claramente definidos en el diseño y ejecución de la Intervención.

Cuadro No.10: Roles de los principales actores involucrados en la ejecución del Proyecto:

NOMBRE DEL ACTOR	ROL EN EL PROYECTO
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo- AECID	<ul style="list-style-type: none"> - Co financiador: Aporte de 174.000 euros / 238.049,40 dólares (Subvención No. 03000650/2711/10) – Ejecutado: 232.788,97 dólares. - Seguimiento y Acompañamiento a través del Comité de Gestión del Proyecto
Secretaría Técnica de Cooperación Internacional – SETECI	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficiaria de la Subvención concedida por la AECID. - Mediante Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la SETECI y el MCDS, transfirió al MCDS los fondos para la ejecución del Proyecto. - Apoyo al MCDS para la asignación del espacio presupuestario, para la ejecución de los fondos. - Seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos. - Seguimiento a los compromisos derivados de los acuerdos bilaterales suscritos entre las partes. - Coordinar con la AECID las acciones y actividades en materia de cooperación internacional - Acompañamiento a través del Comité de Gestión del Proyecto
Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social – MCDS	<ul style="list-style-type: none"> - Institución ejecutora del proyecto. - Ejecutor de los fondos de la Subvención. - Co financiador. Aporte ejecutado: 31.420,57 dólares. - Cumplir las obligaciones derivadas del Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito con la SETECI - Velar por la marcha eficiente y efectiva del proyecto. - Participar en el Comité de Gestión del Proyecto.
Ministerio de Salud Pública (MSP)	<ul style="list-style-type: none"> - Participante como ejecutor de las actividades del proyecto en el componente servicios de atención a víctimas de violencia de género (Salas de Primera Acogida) - Beneficiario de productos del Proyecto
Ministerio de Educación (MINEDUC)	<ul style="list-style-type: none"> - Participante como ejecutor de las actividades del proyecto en el componente servicios de atención a víctimas de violencia de género (Departamentos de Consejería Estudiantil en instituciones educativas)) - Beneficiario de productos del Proyecto
Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	<ul style="list-style-type: none"> - Participante como ejecutor de las actividades del proyecto en el componente servicios de atención a víctimas de violencia de género (Centros de Atención Integral, Casas de Acogida y Centros de Protección de Derechos) - Beneficiario de productos del Proyecto

Elaboración: Equipo de Evaluación Final del Proyecto.

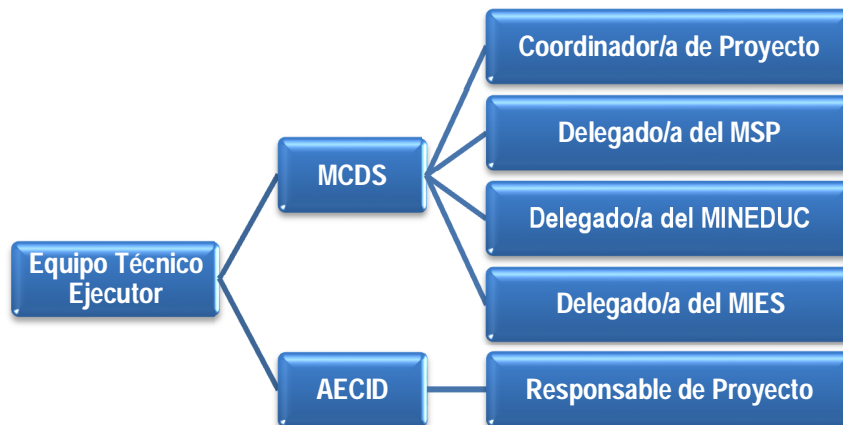
Estos roles corresponden a la estructura operativa para la ejecución del Proyecto definida según los procesos de ejecución descritos en el Modelo de Gestión de Proyectos y Programas Acompañados por la Cooperación

Bilateral Española (Anexo 3), de acuerdo al Acta No.3 del Comité de Gestión del Proyecto de fecha 12 de julio de 2012.: Comité de Gestión y Equipo Técnico Ejecutor.

1. Comité de Gestión, conformado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI) y a cargo del seguimiento del proyecto.



2. Equipo Técnico Ejecutor, conformado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, la Coordinación del Proyecto (en el MCDS) y los delegados de los Ministerios de Salud, Educación e Inclusión Económica y Social; y la AECID (Responsable del Proyecto).



Respecto a las competencias en Violencia de Género, varios instrumentos jurídicos definen con amplitud las mismas para cada uno de los Ministerios ejecutores de servicios de atención a víctimas de violencia de Género. En el siguiente cuadro se destacan las principales:

Cuadro No.11: Principales instrumentos jurídicos que contienen la normativa referida a competencias de los Ministerios ejecutores en materia de Violencia de Género

NOMBRE DEL ACTOR	INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y PRINCIPALES COMPETENCIAS EN VIOLENCIA DE GÉNERO
Ministerio de Salud Pública (MSP)	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución del Ecuador Art. 359: "El sistema nacional de salud...garantizará la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles" - Código Orgánico de Salud Art. 6: 7. Establecer programas de <u>prevención y atención integral en salud contra la violencia en todas sus formas</u>, con énfasis en los grupos vulnerables; Art. 33.- La autoridad sanitaria nacional en coordinación con el Ministerio Fiscal y otros organismos competentes implementará acciones para <u>armonizar las normas de atención e instrumentos de registro de los distintos tipos de violencia y delitos sexuales</u>, unificándolos en un manual de procedimientos de aplicación obligatoria en los distintos niveles de salud y en el Sistema Nacional

	<p>de Salud; Art. 205 (...) La autoridad sanitaria nacional promoverá y desarrollará, dentro de la carrera sanitaria, un <u>plan nacional de educación permanente con enfoque de género y pluricultural</u>, para mejorar la productividad, calidad del desempeño laboral y promoción de sus recursos humanos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Código orgánico de la niñez y adolescencia: Art. 17.- <u>Deber jurídico de denunciar.</u>- Toda persona, incluidas las autoridades judiciales y administrativas, que por cualquier medio tenga conocimiento de la violación de un derecho del niño, niña o adolescente, está obligada a denunciarla ante la autoridad competente, en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas. - Código Orgánico Integral Penal: Artículo 422.- <u>Deber de denunciar.</u>- Deberán denunciar quienes están obligados a hacerlo por expreso mandato de la Ley, en especial: (...) 2. Las o los profesionales de la salud de establecimientos públicos o privados, que conozcan de la comisión de un presunto delito.
<p>Ministerio de Educación (MINEDUC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución del Ecuador Art. 347: Será responsabilidad del Estado: (...) 2.... Los centros educativos serán espacios <u>de detección temprana de requerimientos especiales.</u> (...) 6. <u>Erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de las estudiantes y los estudiantes.</u> - Ley Orgánica de Educación Intercultural: Art. 2: j. Garantizar el derecho de las personas a una <u>educación libre de violencia de género</u>, que promueva la coeducación; (...) Art. 3.- Fines de la educación.- Son fines de la educación: m. <u>La protección y el apoyo a las y los estudiantes en casos de violencia, maltrato, explotación sexual y de cualquier tipo de abuso; el fomento de sus capacidades, derechos y mecanismos de denuncia y exigibilidad; el combate contra la negligencia, que permita o provoque tales situaciones;</u> - Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural: Art. 342.- Casos de vulneración de derechos. La Junta Distrital de Resolución de Conflictos, tiene las siguientes obligaciones: 1. Instaurar de oficio, o por denuncia o informe de las autoridades competentes sobre los casos de violencia física, psicológica o sexual, <u>los sumarios administrativos a los que hubiere lugar.</u> Además, cuando constituyeren infracciones o delitos, <u>deberán ser denunciados, en el plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas</u>, a la autoridad judicial correspondiente; 2. Dictar de manera inmediata <u>medidas de protección a favor de la o las víctimas de violencia</u>, sea física, psicológica o sexual (...), 3. En los casos de conducta moral reñida con su función, o en casos de violencia sexual y como medida de protección, se debe <u>suspender temporalmente de sus funciones (...), a la autoridad o al docente inculpado</u> desde que llega a su conocimiento el hecho cometido, o la presunción de su cometimiento (...) 4. Realizar el seguimiento en el ámbito educativo del cumplimiento de las medidas de protección dictadas por las autoridades competentes en la protección de los estudiantes, <u>sancionando con la destitución a quien no cumpliera con las medidas de protección (...);</u> y, 5. Sancionar a las instituciones educativas y a las autoridades que no cumplieren las medidas de protección dictadas por las autoridades competentes.... - Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia: Art. 17.- <u>Deber jurídico de denunciar...</u> - Código Orgánico Integral Penal: Artículo 422.- <u>Deber de denunciar...</u> 3. Las o los directores, educadores u otras personas responsables de instituciones educativas, por presuntos delitos cometidos en dichos centros.
<p>Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Política de Protección Especial: Se refiere a la prevención, contención y atención a las personas durante su ciclo de vida o en condición de discapacidad cuyos derechos han sido vulnerados. - Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos: Objetivos estratégicos: 5) <u>Prevenir la violación de derechos y garantizar la protección especial de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad dentro de los grupos de atención del MIES.</u> - Subsecretaría de Protección Especial: Misión: Proponer y ejecutar políticas en el ámbito de la protección especial, dirigidas a la <u>protección y apoyo a restitución de derechos de las y los ciudadanos en todo su ciclo de vida, con énfasis en niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad,</u> fomentando la corresponsabilidad ciudadana. - En el proceso de diseño del Proyecto, la Subsecretaría de Protección Familiar y el Instituto del Niño y la Familia, eran las instancias a través de las cuales el MIES trabajaba en la implementación de la política de erradicación de la violencia de género.



Las competencias en violencia de género de los tres Ministerios del sector social se encuentran claramente definidas en los principales instrumentos jurídicos existentes. Cubren la prevención y la educación en VG, la detección temprana de los casos; la armonización de normas de atención e instrumentos de registro de los distintos tipos de violencia y delitos sexuales; la atención integral y protección de las víctimas, el apoyo a la restitución de sus derechos; el fomento de sus capacidades, derechos y mecanismos de denuncia y exigibilidad; el combate contra la negligencia que permita o provoque tales situaciones; y la obligación de denunciar y sancionar a los agresores; entre las principales.

Como se puede observar en los dos cuadros presentados (de Roles y de Competencias), las competencias y los roles de los actores directamente involucrados en la ejecución del Proyecto estuvieron claramente definidos desde el comienzo del mismo. Sin embargo, en el caso del MIES hubo un cambio de algunas de sus competencias, lo que limitó la consecución de todos los objetivos previstos y obligó a reformular el proyecto. Así lo expresaron las informantes clave que estuvieron al frente del proyecto.

"...había una concepción de que (la violencia de género) era un tema de justicia y con eso había que estar todo el tiempo diciendo que no es así y, la otra concepción que había cuando se asumía que sí le correspondía al sector social era que le correspondía a salud, entonces otra de mis insistencias permanentes era que no le corresponde exclusivamente a salud porque el tema se puede detectar en los servicios de cualquiera de los ministerios del área social... con el MIES definitivamente no fue posible porque era una disposición de la ministra... Por eso, el desarrollo del proyecto tiene mucho más énfasis en el trabajo con salud y con educación. Además porque ahí había personas que venían del movimiento de mujeres... (Ex coordinadora del Proyecto, MCDS)

"Sinceramente creo que en el MIES, con algunas pocas excepciones, nunca lograron entender las competencias que tenía el ministerio en el tema de violencia, o sea violencia era un tema así visto, o sea, era como que no era su obligación... (Consultora del Proyecto)

ESTRUCTURA – EFICIENCIA - INDICADOR 3: CONTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS Y ROLES DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES INVOLUCRADOS EN LA CONSECUCCIÓN DE RESULTADOS.

Pregunta de evaluación: ¿Estos roles y competencias contribuyeron (o no) a la consecución de los resultados obtenidos por el Proyecto y de qué manera?

Respuesta: Las competencias de los ministerios participantes y los roles establecidos para la ejecución del Proyecto de los actores involucrados, incidieron de manera diferencial en la consecución de los resultados de la intervención. Las competencias en violencia de género sustentaron la participación de los ministerios en el Proyecto. Sin embargo, otros factores, como la falta de claridad de las competencias en el tema y/o la falta de voluntad política, contrarrestaron estos efectos positivos.

En cuanto a los Roles establecidos en la estructura de ejecución, estos permitieron el acompañamiento y seguimiento del Proyecto a través del Comité de Gestión. Por su parte, las falencias del Equipo Técnico Ejecutor fueron cubiertas por la Coordinación del Proyecto con el apoyo de la AECID.

El Comité de Gestión produjo 5 Actas de Reuniones de Seguimiento al Proyecto y una Presentación de la cuarta reunión; en todas estas reuniones participaron los tres miembros del Comité, cumpliendo el rol definido de conocer el estado de avance del Proyecto, los problemas que tuvo que enfrentar y aprobar los cambios de programación y las soluciones propuestas por la Coordinación del Proyecto (MCDS) para garantizar su continuidad.

Cuadro No.12: Reuniones realizadas por el Comité de Gestión y contenidos generales tratados

REUNIONES REALIZADAS / ACTAS	FECHA	CONTENIDOS GENERALES
Acta No. 1	27/09/2011	Instalación del Comité. Presentación del proyecto. Problema planteado: inicio tardío del proyecto. SETECI explicó que la subvención fue recibida en Enero de 2011 en la cuenta conjunta SETECI/AECID sin que existiera una propuesta formulada para la ejecución del proyecto y que la fecha de finalización para la utilización de los recursos de esta subvención es hasta el 30 de enero de 2013. El MCDS indicó que ese particular sería tomado en cuenta para la planificación que tiene como plazo de ejecución máximo 24 meses, desde la fecha en que se realizó el depósito de los recursos.
Acta No.2	05/03/2012	Se informa del inicio de ejecución del Proyecto luego de la finalización de los trámites en los diferentes organismos de control del Estado, como la obtención de la cuenta TE, la aprobación presupuestaria y la revisión de la planificación inicial con el POA ajustado. Se definen dos espacios para la ejecución del Proyecto: El Comité Ejecutivo (AECID, SETECI y MCDS) y el Comité Técnico con la participación de delegados de los Ministerios de Salud, Educación e Inclusión Económica y Social, de la Comisión e Transición hacia el Consejo de Mujeres y la Igualdad de Género y del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género.
Acta No.3	12/07/2012	Se socializaron los ajustes realizados al documento del proyecto para solicitud de la inclusión del mismo en el Proyecto Anual de Inversiones de la SENPLADES: Se actualizaron valores de las actividades a ejecutar y se precisaron metas porcentuales en indicadores que no las incluían; se ajustó la estructura operativa a los procesos de ejecución descritos en el Modelo de Gestión de Proyectos y Programas Acompañados por la Cooperación Bilateral Española - Anexo 3. Se revisó el estado de avance del proyecto y se realizaron acuerdos y resoluciones para avanzar en la ejecución del mismo.
Reunión 4. Presentación	17/10/2012	Se conoció el estado de avance del Proyecto: actividades y productos, y la reprogramación de actividades para el año 2012.
Acta No. 6 (1)	23/01/2013	Aprobación del Informe de Ejecución del año 2012. Revisión y aprobación del POA 2013.
Acta No. 7 (1)	27/09/2013	Presentación del informe enero - septiembre 2013. Presentación de ajustes al Proyecto.

Elaborado por: Equipo de Evaluación Final del Proyecto

- (1) Según numeración contenida en los documentos del Comité de Gestión; sin embargo parecen corresponder a las reuniones quinta y sexta.

El Rol de acompañamiento y seguimiento de este órgano de gestión, contribuyó a la consecución de los resultados alcanzados, en la medida en que la oportuna identificación de nudos críticos y limitaciones en el proceso de ejecución del Proyecto y la comprensión de sus causas, permitió actuar a tiempo a través de la aprobación de los cambios propuestos por la Coordinación del Proyecto en las actividades inicialmente consideradas y en la programación presupuestaria, a fin de garantizar su continuidad, en un contexto de transiciones, reestructuras institucionales y cambios permanentes de autoridades, en algunos casos poco o nada favorables a los objetivos del Proyecto.

Inicialmente se planteó que este Comité se reuniera cada dos meses. Posteriormente, como consta en el Acta No. 3 se replanteó esta propuesta, indicando que las reuniones se realicen cuando sus miembros lo consideren necesario de acuerdo a la situación del Proyecto. En 2011 se realizó una reunión, en 2012 tres reuniones y en 2013 dos. Sin embargo, a lo largo de la ejecución del Proyecto existió una comunicación directa y constante entre la coordinación del Proyecto y la responsable de AECID.

A diferencia del Comité de Gestión, el Equipo Técnico Ejecutor (o Comité Interinstitucional), tuvo problemas para su conformación y su funcionamiento fue de muy corta duración. Así, el Informe de Coordinación,



presentado por Janeth Ávila en mayo de 2012, además de dar cuenta del estado de avance del Proyecto, indica que hasta esa fecha el Equipo Técnico Ejecutor no contaba con los delegados de los tres Ministerios por varias razones: cambio de autoridades en el MIES; salida del MSP de la persona delegada; falta de respuesta en el caso del MINEDUC. Solamente se pudo realizar una reunión inicial en marzo.

Por su parte, el Informe de Seguimiento de diciembre de 2012, presentado por Myriam Pérez, reporta 3 reuniones de este Comité en el segundo semestre de dicho año. Sin embargo, su funcionamiento fue temporal y no se obtuvieron los resultados esperados. Por ello las relaciones interinstitucionales fueron posibles por gestión de la Coordinación del Proyecto que ante la dificultad de convocatoria a todos los actores para concertar reuniones interinstitucionales y llegar a consensos, optó por las relaciones directas con cada Ministerio participantes, tal como se señaló previamente.

Cuadro No.13: Reuniones realizadas por el Equipo Técnico Ejecutor (o Comité Interinstitucional) y contenidos generales tratados

Reuniones Comité Ejecutor	Fecha	Contenidos generales
Primera reunión	15/03/2012	Análisis de los avances en cada uno de los ministerios participantes.
Segunda reunión	31/08/2012	Asisten MSP, MIES, AECID y MCDS. Se socializa acuerdos bilaterales realizados con MSP, MINEDUC y se habla del estado de la situación con MIES. Se identifica la necesidad de trabajar en una Ruta de Atención Interinstitucional que permita saber cómo responder cuando una instancia requiere de la intervención de otra. Es necesario saber qué va a pasar con los servicios que presta el MIES, así como definir una línea base, unos indicadores que además de dar cuenta de los procesos, den cuenta de la calidad de los servicios.
Tercera reunión	16/10/2012	Asisten MSP, MIES, AECID y MCDS. Se socializan avances derivados de las reuniones entre el MCDS y cada uno de los tres Ministerios. Se proponen acciones interinstitucionales para cada uno de los tres componentes del Proyecto. Se avanza en la definición de términos de referencia para algunas de las consultorías a contratar.
Cuarta reunión	31/10/2012	Asisten MIES y MSP (No asiste INFA aunque la fecha de reunión fue solicitada por ésta institución). Se inicia elaboración de TDR para levantamiento de información de servicios existentes en Instancias de desarrollo social. Se quiere elaborar también una guía de servicios por lo que requieren el apoyo del MCDS con información de salud y MIES. (MCDS gestiona y entrega los datos requeridos por Salud). Refiere salud que cuenta además con un instrumento de referencia y contra referencia y está de acuerdo con MIES y con MCDS sobre la necesidad de trabajar en instrumentos o información que contribuya a la detección. A ninguna de las reuniones del Comité Interinstitucional realizadas hasta el momento, asiste el Ministerio de Educación.

Elaborado por: Equipo de Evaluación Final del Proyecto

En cuanto a las competencias en violencia de género de los cuatro ministerios involucrados (MSP, MINEDUC, MIES y MCDS), estas contribuyeron a la consecución de resultados de la Intervención, en la medida en la que sustentaron su participación en el diseño y ejecución del Proyecto. Sin embargo, el grado de contribución de estas competencias fue diferencial entre los ministerios participantes. Así, en el caso del MIES, si bien el traspaso de los Centros de Atención Integral y de las Casas de Acogida al Ministerio del Interior afectó la ejecución de actividades del Proyecto relacionadas con estos servicios, fue principalmente la falta de claridad del MIES de sus competencias en violencia de género, o bien la falta de voluntad política para asumirlas, lo que afectó de mayor manera la consecución de los resultados esperados.



ESTRUCTURA – EFICIENCIA - INDICADOR 4: OPORTUNIDAD Y ADECUACIÓN DE LOS RECURSOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO.

Pregunta de evaluación: ¿El proyecto contó con los recursos (financieros, materiales, y humanos requeridos, de manera oportuna y adecuada? ¿Las capacidades humanas e institucionales estuvieron acordes a las necesidades del proyecto?

Si bien el proyecto contó con los recursos financieros, materiales y humanos requeridos para su ejecución, no todos estuvieron disponibles con la debida oportunidad. Así, respecto del inicio oficial del proyecto, se verificó un retraso de más de 8 meses en la disponibilidad de los recursos financieros por parte del MCDS, y de 5 meses en la contratación de la coordinadora del Proyecto; además, el proyecto contó solo de manera temporal con un asistente de la Coordinación.

Respecto a las capacidades humanas e institucionales, estas fueron acordes a las necesidades del proyecto, destacándose el alto nivel técnico y compromiso de la coordinadora del Proyecto, y de algunos de los delegados/as ministeriales de salud y educación, así como el apoyo permanente del Comité de Gestión del Proyecto.

Desde la fecha de inicio oficial del Proyecto, en julio de 2011, hasta la disponibilidad de recursos por parte del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) para su ejecución (abril de 2012), transcurrieron 8 meses. En este lapso de tiempo se tramitó por parte de las entidades gubernamentales involucradas, el cumplimiento de los requisitos previos para el inicio de las actividades del Proyecto, incluida la selección y contratación de la primera coordinadora, Janeth Ávila que laboró de enero a mayo de 2012.

En este tiempo, la coordinación mantuvo reuniones semanales con la responsable de AECID, Raquel Ferrando, participó en la segunda reunión del Comité de Gestión del Proyecto realizada en marzo de 2012; organizó y participó en la primera reunión del Equipo Técnico Ejecutor, el 15 de marzo de ese mismo mes; estableció relaciones interinstitucionales con la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género y con la Mesa de Género liderada por el Consejo de la Judicatura. Justicia, además de participar en la Mesa de Género de la Cooperación; logró avanzar en la elaboración de los términos de referencia de las primeras consultorías planificadas en el POA 2012.

Cuadro No.14: Hitos del Proyecto, relacionados a Recursos humanos y financieros

FECHA	PROCEDIMIENTO
10 de noviembre de 2010	Aprobación por Comisión Mixta: Acta de Comisión Mixta Ecuador – España 2011 – 2013
30 de noviembre del 2010	Aprobación por AECID
31 de julio de 2011	Fecha de inicio del Proyecto
31 de agosto de 2011	Dictamen de prioridad del Proyecto por parte de la SENPLADES
11 de octubre de 2011	Firma del Convenio entre la SETECI y el MCDS y para la transferencia de recursos del Proyecto
14 de diciembre de 2011	Apertura de la Cuenta del Proyecto en el Banco Central
Diciembre de 2011	Convocatoria y proceso de selección entre MCDS y AECID para la Coordinación del Proyecto.
24 de enero de 2012	Se solicita la transferencia de los recursos de cooperación a la cuenta TE del Banco Central (CCU MIN.COOR.DES.SOCIAL/AECID/SETECI.VIOENCIAGENERO
23 de febrero de 2012	Con oficio No. SENPLADES-SGPBV-2012-0027-OF, esta entidad incluye en el Plan Anual de Inversión del MCDS el proyecto y emite dictamen favorable a la inclusión

	presupuestaria solicitada.
12 de marzo de 2012	Mediante Oficio No. MINFIN-DNENP-2012-0012-O, el Ministerio de Finanzas crea el proyecto con su respectiva estructura presupuestaria.
04 de abril de 2012	MCDS recibe los recursos de Cooperación para el Proyecto (USD 238.049,40)
27 de junio de 2012	AECID emite su No Objeción a la contratación de una nueva coordinadora del Proyecto.
02 de julio de 2012	Myriam Pérez asume las funciones de la Coordinación.
Julio de 2012	Se solicita la inclusión del proyecto en el PAI de la SENPLADES para el año 2013. Se incluyó en el presupuesto el valor para cubrir el pago de la coordinación mediante gasto corriente.
12 de marzo de 2013	EL Ministro Coordinador de Desarrollo Social comunica a la SETECI la ampliación de plazo de la subvención hasta el 31 de diciembre de 2013
22 de marzo de 2013	La SETECI notifica a la AECID la ampliación de plazo de la subvención notificada por el MCDS
15 de noviembre de 2013	Solicitud de prórroga del Proyecto presentado por la SETECI a la AECID
20 de noviembre de 2013	Aprobación por parte de la AECID, a la solicitud presentada por la SETECI, de prórroga de tres meses del Proyecto, hasta el 30 de marzo de 2014
26 de marzo de 2014	Fecha de finalización del Proyecto

Elaborado por: Equipo de Evaluación Final del Proyecto

La demora en la disponibilidad de recursos por parte del MCDS, produjo el retraso en el arranque efectivo del proyecto, teniendo como consecuencia, por una parte, el inicio de la ejecución de algunas de las actividades por parte de los ministerios participantes, con recursos propios; por otra parte, el retraso general de las actividades planificadas.

En junio de 2012, AECID emite la no objeción a la contratación de Myriam Pérez, en reemplazo de la coordinadora saliente, quien se incorpora a sus funciones en julio del mismo año.

Cabe mencionar que la estructura propuesta en el diseño del proyecto para la ejecución del Proyecto, incluía un/a asistente para la Coordinación. La primera coordinadora contó con un asistente técnico. Pero este cargo fue suprimido en la estructura operativa aprobada en la tercera reunión del Comité de Gestión en julio de 2012. La coordinadora del Proyecto en el MCDS, explica la razón de esta supresión.

“...Eso nunca tuve (un/a asistente de Proyecto) porque ya cuando yo ingreso, estaban pensando en esta figura de coordinadores de temas a nivel nacional, sin cambiar el perfil del servidor público pero deciden que no le iban a poner un asistente a cada una de esas personas. Conmigo estaban en el mismo nivel de trabajo la persona que estaba en ese momento a cargo del tema Acción Nutrición. No estoy hablando de pequeños temas, eran los encargados nacionales, el tema de prevención de consumo de sustancias (alcohol, tabaco y otras drogas), desarrollo rural, y el ENIPLA”.

La ubicación de la coordinación del Proyecto en el MCDS, al nivel de institución coordinadora de estrategias nacionales, garantizó la legitimidad de la propuesta frente a los ministerios participantes (MSP, MINEDUC y MIES) y a las otras instituciones relacionadas a de violencia de género. Pero además de ello, el compromiso de la coordinación del Proyecto y su destacado desempeño en el trabajo interinstitucional, fueron vitales para poder alcanzar los resultados esperados. De igual manera, la participación de delegados y delegadas, comprometidos/as con la lucha contra la violencia de género, de los ministerios participantes (MSP y MINEDUC) más allá de sus propias institucionalidades, fue importante para poder cubrir las necesidades del Proyecto.

2.3 PROCESOS DEL PROYECTO

2.3.1 COHERENCIA EN LOS PROCESOS DEL PROYECTO

PROCESOS – COHERENCIA - INDICADOR 1: MANERA Y MECANISMO EN QUE LA GESTIÓN DEL PROYECTO RESPONDIÓ A LA NATURALEZA DE LA PROBLEMÁTICA DE INTERVENCIÓN.

Preguntas de Evaluación: ¿La gestión del proyecto responde a la naturaleza de la problemática de intervención? ¿Los mecanismos de ejecución del proyecto se adecúan la naturaleza de la problemática de intervención?

Si bien la estrategia propuesta y desarrollada durante la gestión del proyecto buscaba responder a la naturaleza de un problema complejo y de múltiples aristas como es la violencia de género contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, llevarlo adelante y alcanzar buena parte de sus objetivos, supuso un esfuerzo sostenido desde la coordinación y de alianzas con funcionarias que laboraban en los ministerios participantes.

Este hecho muestra cómo el éxito de un programa o política, sobre todo en temas de género que no llegan a ser una prioridad real entre las políticas estatales, depende en gran medida de la voluntad política de las autoridades de turno y de la “agencia” de personas comprometidas con la defensa del derecho a una vida libre de violencia.

Los mecanismos de coordinación y de ejecución del proyecto fueron diseñados de acuerdo con sus objetivos y tomando en cuenta que se trataba de una intervención desde varias instituciones estatales, en tanto la naturaleza de la violencia de género es multidimensional y requiere un trabajo articulado de diversos actores, tanto para prevenir, atender a las víctimas, como para garantizar el acceso a la justicia y la restitución de los derechos vulnerados.

En el caso del proyecto, en tanto sus objetivos se orientaban a fortalecer el Sistema de Protección a Víctimas de Violencia en los ámbitos de salud, educación e inclusión social, fue coherente la decisión de ubicarlo en el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social (MCDS), el cual “tenía un rol clave en la ejecución del Plan nacional de erradicación de la violencia de género, particularmente en el eje de protección” (Responsable de Proyecto AECID). En tanto esta problemática suele silenciarse debido a que en su mayoría la violencia ocurre en el ámbito familiar, a que ésta afecta la autoestima y la seguridad de las víctimas, actuar para garantizar la atención integral y asegurar su protección, fue una apuesta clave que se hizo desde el proyecto.

Sin embargo, una vez que inició el proyecto hubo que enfrentar varias dificultades, por ejemplo, se encontró que al ser el MCDS una estructura nueva, había mucha confusión sobre sus competencias; como también resistencias para reconocer su papel como articulador de políticas intersectoriales, pues hasta ese momento los ministerios involucrados en el proyecto habían actuado autónomamente, sin haber acumulado una experiencia de trabajo con otros sectores. En palabras de la coordinadora del proyecto:

“...no lográbamos avanzar mucho en términos de decisiones conjuntas porque el comité te permite tomar decisiones entre las tres instituciones, o ese debería ser el papel.... Pero, en realidad eso fue bastante difícil, al comienzo porque las tres instituciones tenían estados bien distintos de tratamiento del tema, incluso algunas más bien estaban en ese momento en la idea de ‘ese ya no es nuestro tema’ (MIES)... y obviamente el trabajo empezó a ser bastante desigual en el sentido en que había toda una intencionalidad desde el Ministerio de Salud por trabajar el tema, por asumirlo, y de hecho se estaba organizando en ese momento lo que es la Dirección de Derechos Humanos, Género e Interculturalidad. Ahí encontramos personas muy comprometidas con el tema, que lo comprendían también, entonces desde el comienzo eso permitió que el trabajo con ellos fuera mucho más fluido,



más constante. Algo parecido sucedió también con el Ministerio de Educación porque había personas que estaban trabajando, desde la Dirección de Educación para la Democracia y el Buen Vivir, en la prevención de delitos sexuales, ya habían generado el Plan Nacional de Erradicación de Delitos Sexuales en el Sistema Educativo... entonces era relativamente fácil encajar el tema de violencia de género con las acciones que ellos estaban adelantando” (Ex coordinadora del Proyecto, MCDS).

Los factores anotados explican por qué el Comité interinstitucional que se constituyó para articular y potenciar las actividades del proyecto, no logró cumplir a cabalidad con el rol asignado. De acuerdo con la misma informante, fueron estas circunstancias las que incidieron para que esta instancia no funcione como se esperaba. A saber:

“Se organizó un comité interinstitucional para la ejecución y el seguimiento, que estaba integrado por personas delegadas de los tres ministerios... Este comité no funcionó tantísimo tiempo porque realmente el Estado en el tema de atención a las víctimas de violencia era bien disímil, y aunque su papel era coordinar las acciones, en realidad eso fue bastante difícil... Yo justo llego en el momento en que estaban iniciando la transferencia de los servicios que tenía el MIES...”

Esta apreciación sobre el Comité Interinstitucional también es compartida por la responsable de la AECID en ese momento, quien señala que

“fue difícil lograr una coordinación interinstitucional, hubiera sido lo óptimo y más transparente... Había mucho cambio de personal, algunos no iban a las reuniones, y cada vez había que empezar a explicar el proyecto y las actividades”.

En este aspecto se puede decir que si bien la estructura que se adoptó para la ejecución del proyecto fue en general adecuada y coherente con la naturaleza multidimensional del problema de la violencia de género, los mecanismos adoptados no siempre funcionaron de acuerdo a lo previsto, de manera que el Comité de Gestión (AECID – SETECI – MCDS) y la Coordinadora del proyecto debieron sortear varios obstáculos para alcanzar los resultados que se habían propuesto.

Un factor que afectó la ejecución del proyecto –manifestado por varias de las personas consultadas– han sido los continuos cambios de personal y de autoridades en las distintas instituciones participantes. Así lo reseña la responsable de la coordinación del proyecto en el MVDS: *“Al comienzo hay las resistencias de ‘¿tú quién eres y qué vienes a hacer?’, porque había cambios de personal, no me conocían...”*.

Pero, los cambios de los equipos técnicos y de las autoridades no solo afectaban la gestión del proyecto, sino que implicaban una modificación de la importancia que se le daba al tema de la violencia de género y a las actividades que se proponían en el marco del proyecto. Claro ejemplo de ello fue que, cuando apenas se empezó su ejecución, el MCDS contrató a dos personas para la administración y para la coordinación del proyecto; quienes en poco tiempo dejaron sus cargos debido a que cambió el Ministro que las había designado. Por este mismo motivo, también dejó de laborar en dicho Ministerio una aliada importante e impulsora del proyecto y que constituía una cierta garantía para su ejecución: *“también se optó por ubicarlo en el MCDS porque allí estaba trabajando Myriam Alcívar, pues su presencia y liderazgo en este tema en el ámbito estatal, contribuiría a asegurar a que se cumplan las actividades previstas y la articulación entre los ministerios involucrados en el proyecto” (Responsable del Proyecto, AECID).*

De acuerdo con las personas entrevistadas, si bien el problema de la violencia de género aún no constituye una prioridad dentro del Estado, se podía avanzar más o menos en la ejecución, dependiendo de quién estaba al frente de cada institución. Así, en lo que respecta al MCDS, señalan que cuando el proyecto se elaboró estaba una Ministra que *“entendía que había un rol para fortalecer una política sobre este problema (Consultora del Proyecto), en cambio que cuando el proyecto se puso en marcha, el entonces Ministro no*



tenía mayor interés al respecto. Finalmente, se produjo un nuevo cambio de autoridades que fue positivo para el proyecto, en términos que se pudo contar con una coordinadora de alto perfil técnico y sensible a la problemática de la violencia, quien *“contó con el apoyo de técnicos y autoridades, aunque con dificultades; pero, al menos, la dejaban actuar”* (Responsable del Proyecto, AECID).

Desde ese punto de vista, ubicar la coordinación del proyecto en el MCDS fue coherente con las actividades y objetivos planteados. La intervención tuvo que adaptarse a un proceso constante de transición y a la débil institucionalidad estatal, lo cual exigió un esfuerzo sostenido desde la coordinación para revertir las limitaciones y dificultades que se presentaron tanto antes de su inicio como durante su ejecución.

PROCESOS – COHERENCIA – INDICADOR 2: SINERGIAS Y COMPLEMENTARIEDADES DEL PROYECTO CON OTRAS INTERVENCIONES

Pregunta de evaluación: ¿Existen sinergias o complementariedades del proyecto con otras intervenciones o programas de atención a víctimas de violencia de género?

Respuesta: En primer lugar, el proyecto complementa las acciones desarrolladas en los tres Ministerios de intervención: Salud, Educación e Inclusión Social. Sin embargo, las dificultades relacionadas con la reestructura del MIES, impidieron que el producto ejecutado por el Proyecto no haya tenido los resultados esperados, por cuanto no ha sido utilizado en los servicios y programas del Vice ministerio de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia. En segundo lugar, establece sinergias y complementariedades con los proyectos que comparten objetivos de la intervención principalmente en el diseño de servicios y acciones de capacitación.

Cuadro No.15: Sinergias y complementariedades del Proyecto con otras intervenciones

PROGRAMA /PROYECTO	SINERGIAS Y COMPLEMENTARIEDADES
1. Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar y Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENIPLA).	<ul style="list-style-type: none"> - Información, sensibilización y capacitación a profesores de colegios en prevención de la violencia basada en género y todo tipo de violencia, así como en el primer abordaje y la prevención de delitos sexuales en el sistema educativo. - Elaboración de material educativo, metodologías, rutas y protocolos para el abordaje de los delitos sexuales ocurridos en el sistema educativo en coordinación con el sistema de Justicia. - Desarrollo de la Campaña “Nadie Nunca Más, Educación sin Violencia Sexual” dirigido al Sistema Educativo Nacional (MINEDUC). - Desarrolló cursos itinerantes y cine foros comunitarios sobre educación sexual integral, y derechos sexuales y reproductivos. - Capacitó a profesionales de salud y técnicos de atención primaria en Estándares de Calidad de Planificación Familiar, en Ciclos Rápidos de Mejoramiento Continuo de la Calidad de Planificación Familiar y en Normas y Protocolos de Planificación Familiar. - Entregó material de promoción en salud sexual y reproductiva para beneficiarias del BDH. - Diseñó programas de radio sobre sexualidad y salud sexual y reproductiva con énfasis en promoción y prevención, que se transmiten por la Radio Pública.
2. Programa de Prevención y Atención Integral de la Violencia de Género del MSP que en el 2011 se articuló con ENIPLA.	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación a profesionales de salud en la Norma y Protocolos de Atención Integral de la Violencia de Género Intrafamiliar y Sexual. - Acciones sinérgicas a nivel gubernamental y la realización simultánea del trabajo de prevención y el de atención integral a las víctimas. - Apoyó a redes locales para dar respuestas a los casos de violencia, sobretodo en intervenciones directas.

	<ul style="list-style-type: none"> - Integró el componente de violencia a los otros temas trabajados por los operadores de salud. - En algunas provincias trabajó en coordinación con los Concejos Cantonales y Juntas de Protección de Niñez y Adolescencia para potenciar la oferta de atención integral de la violencia.
3. Fondo Fiduciario de la ONU para Eliminar la Violencia contra la Mujer	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la implementación del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género. - Ampliar el acceso de las mujeres y niñas sobrevivientes de la violencia a servicios que incluyan la asistencia jurídica, el asesoramiento psicosocial y la atención sanitaria e incrementar la capacidad de quienes prestan los servicios para que respondan eficazmente a las necesidades de las mujeres y niñas que sufren violencia. - Reforzar la implementación de leyes, políticas y planes de acción sobre la violencia contra mujeres y niñas mediante la recopilación y el análisis de datos, el fomento de las capacidades de quienes prestan los servicios y el fortalecimiento de las instituciones para que sean más eficaces, transparentes y rindan cuentas al hacer frente a la violencia contra las mujeres.
4. Mesa de Mujeres y Justicia	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de propuestas en el marco de reformas al Código Orgánico Integral Penal. - Análisis de las reformas en la administración de justicia y elaboración de propuestas y recomendaciones (Código Orgánico Integral Penal). - Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género.
5. Plan Binacional en Prevención y Atención a Violencia de Género	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de un plan de trabajo conjunto para el diseño del plan binacional en prevención y atención a violencia de género en el marco de la Mesa de Desarrollo Social. - Información sobre los servicios de atención a violencia en frontera Norte con el fin de identificar la Oferta.
6. Plan Nacional de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y protección Integral a las Víctimas.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración del Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a personas víctimas de trata. - Tipificación del delito de Trata de personas en el nuevo Código Orgánico Integral Penal. - Inclusión de un objetivo para la Erradicación de la Trata de Personas en el actual Plan Nacional de Desarrollo "Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017" - Diseño de las rutas de protección y rutas de investigación, elaboradas en un Encuentro Binacional realizado entre Ecuador y Colombia. - También en el marco de la coordinación Ecuador-Colombia se ha planificado la creación de una Casa de Acogida para víctimas de trata en zona de frontera. - Al finalizar el 2013 el Ministerio de Salud Pública incluyó en su planificación la elaboración de una Norma Técnica de Atención a Víctimas de Trata de Personas.
7. Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género.	<ul style="list-style-type: none"> - El Proyecto responde a las necesidades y contribuye a los objetivos de la Estrategia 2 de este Plan. - Participación de la Coordinación del Proyecto en el diseño de la segunda Fase de la Campaña comunicacional contra el machismo.
8. Consejo Nacional hacia la Igualdad de Género	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico de los sistemas de registro administrativo sobre violencia de género y propuesta de diseño de sistema de registro único de información. - Esta actividad se realizó bajo la coordinación del Consejo Nacional hacia la Igualdad de Género (ex Comisión de Transición Hacia el Consejo de Mujeres e igualdad de Género, INEC, SENPLADES, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio del Interior, Fiscalía General y Defensoría Pública)
9. Plan Nacional Integral para Erradicar los delitos sexuales en el Sistema Educativo	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación a profesores y estudiantes.
10. Programa de Participación Estudiantil	<ul style="list-style-type: none"> - Producción de tres Guías dirigidas a estudiantes, profesores y representantes para prevención en el uso de drogas y violencia de género.

Elaborado por: Equipo de Evaluación Final del Proyecto

2.3.2 PERTINENCIA EN LOS PROCESOS DEL PROYECTO

PROCESOS – PERTINENCIA – INDICADOR 1: GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN, LA GESTIÓN Y EL SEGUIMIENTO A LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO

Pregunta de Evaluación: ¿La planificación, la gestión y el seguimiento de actividades se aplicaron de manera adecuada a la naturaleza del proyecto?

Respuesta: El proyecto se ejecutó en un tiempo 77% mayor al concebido en el diseño y 33% mayor al inicialmente planificado. Por la naturaleza de la problemática central del Proyecto, y principalmente por las características de los actores involucrados en su ejecución, el tiempo previsto en su diseño fue demasiado corto. Incluso en los 24 meses definidos posteriormente, no se consideró la demora en los procesos de institucionalización de los modelos, mecanismos e instrumentos desarrollados, que es uno de los aspectos más importantes del Proyecto; tampoco se consideraron los tiempos de los procesos de definición de TDR, de aprobaciones, contratación y elaboración de los productos.

Las actividades del proyecto debieron ser redefinidas, al igual que sus tiempos de ejecución. Se cumplió el 91% de las actividades planificadas; el 27% de las actividades finalizaron antes del tiempo previsto; el 46% en el tiempo previsto; y, el 18% después del tiempo previsto con retrasos de 2 y hasta 5 meses. Este retraso obligó a solicitar primero la ampliación y luego la prórroga del Proyecto hasta fines de marzo de 2014.

En este contexto, la Coordinación del Proyecto jugó un rol fundamental para garantizar la continuidad del Proyecto, al igual que el Comité de Gestión, a través del seguimiento a su ejecución.

Tiempo de ejecución del Proyecto

En el diseño del Proyecto se planteó un tiempo de ejecución de 18 meses. El Proyecto fue aprobado con una duración de 24 meses y se ejecutó en 32 meses; es decir, en un tiempo 77% mayor al concebido en el diseño y 33% mayor al inicialmente planificado.

Por la naturaleza de la problemática central del Proyecto, y principalmente por las características de los actores involucrados en su ejecución, el tiempo previsto en su diseño fue demasiado corto. Incluso en los 24 meses definidos posteriormente, no se consideró la demora en los procesos de institucionalización de los modelos, mecanismos e instrumentos desarrollados, que es uno de los aspectos más importantes del Proyecto. La ampliación del plazo de ejecución a 32 meses, sirvió para completar la ejecución de los productos pero no alcanzó para institucionalizarlos. El proceso de institucionalización de algunos productos, que inició en el transcurso del Proyecto, se logró varios meses después; este es el caso de la Norma Técnica de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género, institucionalizada mediante Acuerdo Ministerial No. 5198 del 28 de noviembre de 2014, 8 meses después del cierre del Proyecto. La excepción la constituye la Política de Erradicación de la Violencia de Género, que pudo elaborarse e incorporarse en el PNBV 2013-2017, garantizando su institucionalización, en el plazo de ejecución del Proyecto.

Actividades planificadas y tiempo de ejecución:

Respecto a la Planificación de Actividades, se elaboraron cuatro POA:

- El primero corresponde al propuesto en el diseño del Proyecto, que incluye 12 actividades (4 para cada uno de los tres resultados previstos) a ejecutar en seis trimestres (18 meses).



- El segundo corresponde al POA 2012 elaborado en el primer trimestre del mismo año. Mantuvo las actividades propuestas en el diseño del Proyecto pero no definió con claridad el período de ejecución de cada una de ellas.
- El tercero corresponde al POA 2013 elaborado en enero de ese año. En este POA se observa un primer cambio de las actividades consideradas en el diseño del Proyecto: en los resultados 1 y 2, cambian las respectivas segunda y tercera actividades y se suprime la cuarta: en el resultado 3, cambian tres actividades y se suprime una. Total de actividades a ejecutar: 9. Se precisa el tiempo de ejecución para cada una de las actividades planificadas. De acuerdo a este POA, las actividades debían ejecutarse en el transcurso del año 2013 y la mayoría de ellas concluir hasta finales del primer trimestre de este año.
- El cuarto corresponde al POA 2013 ajustado. En este POA se mantienen las tres actividades del resultado 1, se modifican las actividades 1 y 3 del resultado 2 y se adicionan dos actividades al resultado 3. Total de actividades a ejecutar: 11. El tiempo de ejecución de las actividades se ajusta a los procesos en marcha, definiendo para la mayoría de ellas su finalización hasta diciembre del año 2013.

El proyecto finaliza en marzo de 2014 (8 meses después del plazo para su finalización), con el cumplimiento del 91% de las actividades planificadas. La única actividad que no se pudo ejecutar fue la A4R3: "Reproducción y entrega de la Norma Técnica de Atención a víctimas de violencia de género, a profesionales del sistema de salud", en vista que hasta el cierre del Proyecto no se había conseguido su institucionalización.

En el Informe Final del Proyecto se reporta la ejecución de las actividades planificadas, precisando sus contenidos en concordancia con los productos obtenidos, y las fechas de culminación de cada una de ellas. Comparando estos resultados con el POA 2013 ajustado se encuentra que el 27% de las actividades finalizaron antes del tiempo previsto, el 46% en el tiempo previsto y el 18% después del tiempo previsto con retrasos de 2 y hasta 5 meses. Este retraso obligó a solicitar primero la ampliación y luego la prórroga del Proyecto hasta fines de marzo de 2014.

Cuadro No.16: Tiempo de ejecución de las actividades del proyecto

TIEMPO DE EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES PLANIFICADAS CON RELACIÓN AL TIEMPO PREVISTO	NÚMERO DE ACTIVIDADES	PORCENTAJE
En el tiempo previsto	5	46%
Antes del tiempo previsto	3	27%
Después del tiempo previsto	2	18%
No se ejecutó	1	9%
TOTAL	11	100,0%

Elaborado por: Equipo de Evaluación Final del Proyecto

Como se ha afirmado en acápites anteriores de este Informe Final de Evaluación del Proyecto, su gestión estuvo a cargo de la Coordinación en el MCDS, con el apoyo de la responsable de la AECID. En particular, la Coordinación del MCDS viabilizó las relaciones con las demás instituciones participantes a través de acuerdos bilaterales, ya que el Comité Técnico Ejecutor fue temporal y en la práctica, la coordinación interinstitucional no funcionó como se había esperado.

El Seguimiento a través del Comité de Gestión fue más regular; aportó a solucionar los problemas que se fueron presentando en el proceso de ejecución del Proyecto y viabilizó, a través de su aprobación, los cambios propuestos por la Coordinación para garantizar el cumplimiento de los resultados y objetivos el Proyecto.

Cuadro No.17: Comparativo de POA del Proyecto y cumplimiento de actividades y tiempos

ACTIVIDADES PRIMER SEMESTRE DE 2013	POA ENERO JULIO 2013 (PREPARADO EN ENERO 2013)												ACTIVIDADES 2013	POA AJUSTADO AÑO 2013												NOMBRE FINAL DE LAS ACTIVIDADES	FECHA DE FIN	TIEMPO DE EJECUCIÓN
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
A1R1 ; Diseño del modelo de prevención de la Dirección de protección del MIES y de la Guía del Buen Trato y de detección temprana de Violencia Intrafamiliar de los Centros de Apoyo Familiar.													A1R1 ; Diseño del modelo de prevención de la Dirección de protección del MIES y de la Guía del Buen Trato y de detección temprana de Violencia Intrafamiliar de los Centros de Apoyo Familiar.													A1R1 Transversalización del enfoque de derechos y prevención de violencia de género en los Servicios y programas del Vice ministerio de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia del Ministerio de Inclusión Económica y social – MIES-	Diciembre de 2013	En el tiempo previsto
A2R1 ; Identificación del estado actual de la Ruta crítica de los servicios de salud, educación y MIES e identificación de los procesos a coordinar interinstitucionalmente.													A2R1 ; Identificación del estado actual de la Ruta crítica de los servicios de salud, educación y MIES e identificación de los procesos a coordinar interinstitucionalmente.													A2R1 Identificación del estado actual de la Ruta crítica de los servicios de atención a víctimas de violencia de género para la identificación de los procesos a coordinar interinstitucionalmente en el marco de un Sistema Integral de Atención.	Diciembre de 2013	En el tiempo previsto
A3R1 ; Inclusión de violencia de género en el software de información en salud y optimización de la Norma de Atención Integral en Salud a Violencia con énfasis en violencia sexual y Protocolo en Medicina Pericial.													A3R1 ; Inclusión de violencia de género en el software de información en salud y optimización de la Norma de Atención Integral en Salud a Violencia con énfasis en violencia sexual y Protocolo en Medicina Pericial.													A3R1 Diseño de la Norma de Atención Integral en Salud a Violencia con énfasis en violencia sexual con énfasis en el Protocolo en Medicina Pericial y del software de información.	Marzo de 2013	Antes del tiempo previsto

ACTIVIDADES PRIMER SEMESTRE DE 2013	POA ENERO JULIO 2013 (PREPARADO EN ENERO 2013)												ACTIVIDADES 2013	POA AJUSTADO AÑO 2013												NOMBRE FINAL DE LAS ACTIVIDADES	FECHA DE FIN	TIEMPO DE EJECUCIÓN
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
A1R2; Diseño y reproducción de curso Interactivo sobre modelos, rutas, protocolos de atención y guías de prestación de servicios de atención a víctimas de violencia de género en las instancias de prestación de servicios de los sectores Salud, Educación e Inclusión Económica y Social.													A1R2; Actualización de inclusión del enfoque de prevención de violencia de género en el material del programa de participación estudiantil del Ministerio de Educación.													A1R2 Actualización de los contenidos del material empleado en el Programa Participación Estudiantil en la opción de "Educación preventiva contra el uso indebido de alcohol, tabaco y otra drogas", desde un enfoque de derechos humanos, prevención de la violencia de género, interculturalidad y participación ciudadana.	Octubre de 2013	Antes del tiempo previsto
A2R2; Diseño, reproducción de proceso de socialización para autoridades escolares, sobre protocolo y ruta de atención a víctimas de violencia en el sistema educativo.													A2R2; Diseño, reproducción de proceso de socialización para autoridades escolares, sobre protocolo y ruta de atención a víctimas de violencia en el sistema educativo.												A2R2 Diseño, reproducción de proceso de socialización para autoridades escolares, sobre protocolo y ruta de atención a víctimas de violencia de género en el sistema educativo.	Diciembre de 2013	En el tiempo previsto	
A3R2 Capacitación a profesionales de salas de primera acogida y profesionales de puntos de vigilancia centinela.													A3R2 Capacitación a profesionales de salas de primera acogida, emergencia de unidades de segundo nivel y médicos tratantes de las unidades de VIH.												A3R2 Capacitación a profesionales de salas de primera acogida y profesionales de puntos de vigilancia centinela.	Septiembre de 2013	Antes del tiempo previsto	

ACTIVIDADES PRIMER SEMESTRE DE 2013	POA ENERO JULIO 2013 (PREPARADO EN ENERO 2013)												ACTIVIDADES 2013	POA AJUSTADO AÑO 2013												NOMBRE FINAL DE LAS ACTIVIDADES	FECHA DE FIN	TIEMPO DE EJECUCIÓN
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
A1R3 ; Coordinación del proyecto y de la institucionalización de la estrategia en el MCDS.													A1R3 ; Coordinación del proyecto y de la institucionalización de la estrategia en el MCDS.													A1R3 Coordinación del proyecto.	Actividad permanente	En el tiempo previsto
A2R3 Diseño de la Política nacional de Erradicación de la Violencia de género, alineada al Plan Nacional de Desarrollo.													A2R3 Entrega final de la Propuesta de la Política nacional de Erradicación de la Violencia de género, alineada al Plan Nacional de Desarrollo.													A2R3 Diseño de la Política Nacional de Erradicación de la Violencia de género, alineada al Plan Nacional de Desarrollo.	Noviembre de 2013	Retraso de cinco meses
A3R3 Elaboración de material de difusión e información sobre servicios.													A3R3 Elaboración de material de difusión e información sobre servicios en salud.													A3R3 Elaboración de material de información sobre derechos y servicios de atención en salud.	Febrero de 2014	Retraso de dos meses
													A4R3 Publicación y entrega a profesionales de salud, de la Norma Técnica de atención.													A4R3 Reproducción y entrega de la Norma Técnica de Atención a víctimas de violencia de género, a profesionales del sistema de salud.	No se ejecutó	N/A
													A5R3 Taller para diseño de lineamientos de modelos de gestión territorial.													A5R3 Taller para la planificación de un modelo de gestión territorial de la estrategia contra la violencia de género en coordinación con las estrategias emblemáticas en el MCDS.	Agosto de 2013	En el tiempo previsto

Elaborado por: Equipo de Evaluación Final del Proyecto.

PROCESOS – PERTINENCIA – INDICADOR 2: DIFICULTADES EN EL CUMPLIMIENTO DE LA PLANIFICACIÓN, LA GESTIÓN Y EL SEGUIMIENTO A LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO

Pregunta de Evaluación: ¿Cuáles fueron las dificultades para el cumplimiento de la planificación, la gestión y el seguimiento a las actividades del Proyecto?

Respuesta: Las principales dificultades para el cumplimiento de la planificación y para la gestión del Proyecto fueron las siguientes: Los trámites burocráticos para la disponibilidad de recursos; poca importancia otorgada por algunos de los actores de este proceso al Proyecto y a la problemática de la violencia de género; retraso del inicio del proyecto que repercutió en el cambio de actividades; el contexto de transiciones, reestructuras, indefiniciones, desconocimiento y falta de voluntad política de las autoridades de los Ministerios participantes; extensos y complejos procesos institucionales e interinstitucionales para arribar a acuerdos; así como la necesidad del cumplimiento de los procesos de contratación pública.

La revisión de los POA elaborados, evidencia las dificultades del Proyecto para cumplir en los tiempos previstos con las actividades y los productos esperados. Entre estas dificultades destacan las siguientes:

1. El largo proceso para contar con la disponibilidad de recursos, que retrasó el inicio real del Proyecto. A los largos trámites burocráticos se sumó la poca importancia otorgada por algunos de los actores de este proceso al Proyecto y a la problemática de la violencia de género.
2. Los procesos de redefinición de las necesidades institucionales en violencia de género en un contexto de transiciones, reestructuraciones, indefiniciones, desconocimiento y hasta de falta de voluntad política implicaron un tiempo adicional no contemplado en el diseño del Proyecto. Así, algunos de los problemas y necesidades identificados en los Ministerios participantes en el proceso de diseño del proyecto, y que se habían incorporado dentro de las actividades a ejecutar, debieron ser cambiados por otras actividades que respondieran a las nuevas necesidades identificadas.
3. Los largos procesos de elaboración, consenso y aprobación de los Términos de Referencia para la contratación de consultorías y otros servicios, que involucró a los actores institucionales participantes (Ministerios de Salud, Educación e Inclusión Económica y Social, y de Coordinación de Desarrollo Social). Los informes de seguimiento reportan la prolongación de los tiempos inicialmente previstos que debieron ajustarse a los tiempos institucionales.
4. Los procesos de contratación pública de las consultorías y servicios. En ocasiones tuvieron que repetirse. En general estos procedimientos incluyen pasos que deben cumplirse de acuerdo a la Ley de Contratación Pública. Si estos no se cumplen, los tiempos se alargan más allá de lo planificado.
5. Los procesos de No Objeción para las contrataciones por parte de la AECID. Aunque en este sentido no se registran demoras, fue un paso adicional que también contribuyó al alargamiento de los tiempos de ejecución que quizás no fue considerado.
6. Algunas de las consultorías y servicios contratados se extendieron más allá de los tiempos previstos hasta lograr la aprobación de los productos esperados, por parte de los actores institucionales.

2.3.3 EFICACIA EN LOS PROCESOS DEL PROYECTO

PROCESOS – EFICACIA – INDICADOR 1: GRADO DE CONTRIBUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES AL LOGRO DE RESULTADOS Y AL OBJETIVO DEL PROYECTO

Pregunta de evaluación: ¿Las actividades del proyecto han contribuido efectivamente al logro de los resultados o componentes y, a su vez, éstas han contribuido al logro del objetivo del proyecto?

Respuesta: Todas las actividades ejecutadas por el Proyecto contribuyeron efectivamente al logro de los resultados o componentes del Proyecto, y estos, a su vez a su Propósito y Fin.

El diseño del Proyecto planteó un conjunto de actividades cuya ejecución permitiría responder de manera adecuada a los problemas y necesidades identificadas en la estructura y funcionamiento del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género, y en sus servicios de atención en los tres Ministerios de intervención: Salud, Educación e Inclusión Económica y Social.

En su ejecución, algunas de las actividades contempladas en el diseño del proyecto no pudieron ejecutarse y debieron ser sustituidas por otras que se ajustaran a las nuevas condiciones, acciones en desarrollo y necesidades institucionales, en el marco de los mismos objetivos del Proyecto. Esto se debió a los problemas en el arranque de la intervención, los retrasos en su ejecución inicial, así como a los cambios en el contexto asociados a la generación de nuevos modelos de gestión en los tres ministerios, incluida la reestructura del MIES.

La sustitución de actividades bajo las premisas mencionadas, constituyó la garantía de éxito del Proyecto, ya que las nuevas actividades contribuyeron de igual manera a cubrir necesidades de las instituciones del SPVVG y al fortalecimiento del sistema; por lo tanto, al cumplimiento de sus objetivos específicos, propósito y fin. Incluso algunas de ellas desbordaron las expectativas iniciales. Así, por ejemplo, el diseño e incorporación de una política pública al PNBV 2013-2017, logró la incidencia del Proyecto a nivel del instrumento rector de las políticas públicas a nivel nacional. Las demás actividades incorporadas en el POA 2013 ajustado, complementaron las actividades realizadas por los tres Ministerios, mientras que las actividades interinstitucionales de la Coordinación del Proyecto permitieron el establecimiento de sinergias y complementariedades con otros programas gubernamentales, ampliando la cobertura de intervención del Proyecto.

2.4 RESULTADOS DEL PROYECTO

2.4.1 EFICACIA EN LOS RESULTADOS DEL PROYECTO

RESULTADOS – EFICACIA - INDICADOR 1: FACTORES QUE HAN CONTRIBUIDO AL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO Y CONSISTENCIA DE LOS RESULTADOS DEL PROYECTO CON EL OBJETIVO DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS DEL SPVVG.

Preguntas de evaluación: ¿Cuáles son los factores que han contribuido al cumplimiento de los objetivos y resultados planteados? ¿Los resultados del Proyecto son consistentes con el objetivo de mejoramiento de la calidad de los servicios del SPVVG?

Respuesta: Entre los factores que contribuyeron al logro de los objetivos y resultados previstos, se encuentran: un diseño adecuado a las necesidades de la población que sufre violencia de género, su alineamiento con las políticas nacionales de protección, la compatibilidad con la normativa del país, las competencias de los actores involucrados, el papel de la coordinación del proyecto, y las sinergias con las políticas que se estaban desarrollando en el país.

Las actividades apoyadas por el proyecto y los productos desarrollados en acuerdo con los Ministerios participantes, han contribuido a lograr su propósito de mejorar la calidad de los servicios de atención a las víctimas de violencia de género, particularmente en los sectores de educación y salud; puesto que en estos ámbitos se establecieron estándares de calidad a través de modelos de atención integral, y del diseño e institucionalización de rutas, protocolos y procedimientos. Además, en ambos sectores se realizaron

actividades para su difusión, se produjeron metodologías y guías para capacitar a las y los funcionarios públicos sobre cómo prevenir y atender este tipo de violencia. En cambio, los resultados en el MIES fueron limitados y, si bien se cumplieron con los primeros pasos del proceso que fue diseñar una propuesta y herramientas para este sector, no fue posible alcanzar las metas previstas debido a factores ajenos al diseño, estructura y gestión del proyecto.

Cuadro No.18: Objetivos /Resultados, Actividades y Productos del Proyecto

OBJETIVOS / RESULTADOS	ACTIVIDADES / ACCIONES PLANIFICADAS	PRODUCTOS OBTENIDOS
R1. Diseñados modelos para la atención a víctimas de violencia de género en los servicios del SPVVG de los sectores salud, educación e inclusión económica y social que incluyan rutas, procedimientos y protocolos de atención atendiendo a las diferencias etáreas.	A1R1 Transversalización del enfoque de derechos y prevención de violencia de género en los Servicios y programas del Viceministerio de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia del Ministerio de Inclusión Económica y social –MIES-	“Diseño de una propuesta de transversalización del enfoque de derechos humanos y prevención de violencia de género en los estándares de atención, modelo de gestión e instrumentos utilizados en los servicios de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia del Ministerio de Inclusión Económica y Social”
	A2R1 Identificación del estado actual de la Ruta crítica de los servicios de atención a víctimas de violencia de género para la identificación de los procesos a coordinar interinstitucionalmente en el marco de un Sistema Integral de Atención.	“Diseño de los lineamientos de un Sistema Integral de Atención a Víctimas de Violencia de Género”
	A3R1 Diseño de la Norma de Atención Integral en Salud a Violencia con énfasis en violencia sexual con énfasis en el Protocolo en Medicina Pericial y del software de información.	“Diseño de la Norma de Atención Integral en Violencia de Género”
R.2. Desarrollados materiales y medios de capacitación y acompañamiento sobre las rutas, procedimientos y protocolos de atención en los servicios del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género en los sectores salud, educación e inclusión económica y social.	A1R2 Actualización de los contenidos del material empleado en el Programa Participación Estudiantil en la opción de “Educación preventiva contra el uso indebido de alcohol, tabaco y otra drogas”, desde un enfoque de derechos humanos, prevención de la violencia de género, interculturalidad y participación ciudadana.	“Guías de prevención del uso de drogas y violencia de género en el Sistema educativo - Programa de Participación Estudiantil”: <ul style="list-style-type: none"> • Guía para estudiantes • Guía para docentes • Guía para representantes
	A2R2 Diseño, reproducción de proceso de socialización para autoridades escolares, sobre protocolo y ruta de atención a víctimas de violencia de género en el sistema educativo.	“Prestación de un servicio de consultoría que mediante sensibilización y capacitación, mejore la capacidad de detección y respuesta de profesionales del sistema educativo, a las víctimas de violencia de género, especialmente de violencia sexual, desde un enfoque de derechos humanos, democracia y buen vivir” Brochure “Sensibilización a autoridades de instituciones educativas para el primer abordaje en violencia sexual”
	A3R2 Capacitación a profesionales de salas de primera acogida y profesionales de puntos de vigilancia centinela.	“Guía de sensibilización y capacitación a personal de salud para atención en salud integral a víctimas de violencia de género”

		Capacitación a servidores de los sistemas de educación y salud para la implementación de las rutas, el protocolo y la norma de atención a violencia,
	Acciones no planificadas y subproductos	"Mensajes clave para prevención en violencia y difusión en los servicios de Inclusión, ciclo de vida y familia"
		"Material informativo sobre derechos y servicios de atención a violencia de género en el Sistema de Salud"
R.3. Institucionalizado un mecanismo de coordinación entre los actores del sistema de protección a víctimas de violencia de género.	A1R3 Coordinación del proyecto.	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.
		Aportes en el Diseño de la segunda Fase de la Campaña comunicacional contra el machismo.
		Aportes en el Diagnóstico de los sistemas de registro administrativo sobre violencia de género y propuesta de diseño de sistema de registro único de información.
		Aportes en la Definición de lineamientos para la protección especial y prioritaria de víctimas de violencia de género y trata de personas en el marco de la articulación con el Programa de Protección a Víctimas y Testigos.
		Coordinación del Diseño del Modelo de Gestión Territorial del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.
		Aporte en la elaboración y/o validación de informes de la Comisión, de la Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género y del documento de aportes para el Código Orgánico Integral Penal.
	Participación en la mesa de prevención y atención a violencia de género.	
A2R3 Diseño de la Política nacional de Erradicación de la Violencia de género, alineada al Plan Nacional de Desarrollo.	"Propuesta de Política Nacional de Erradicación de la Violencia de Género en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017" y su inclusión en el PNBV 2013-2017.	
A3R3 Reproducción y entrega de la Norma Técnica de Atención a víctimas de violencia de género, a profesionales del sistema de salud.	No ejecutada.	
A4R3 Taller para la planificación de un modelo de gestión territorial de la estrategia contra la violencia de género en coordinación con las estrategias emblemáticas en el MCDS.	Taller realizado.	

Elaborado por: Equipo de Evaluación Final del Proyecto



En el caso del Ministerio de Educación, las actividades realizadas desde la intervención apoyada por la AECID, fueron articuladas a procesos y estrategias en marcha, sobre todo con: a) la definición de las competencias y de un nuevo modelo de actuación para los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE) de los establecimientos del sistema nacional de educación; y, b) la Estrategia Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente (ENIPLA), uno de cuyos ejes de trabajo era la prevención y erradicación de la violencia sexual, bajo la consideración de que esta realidad guarda estrecha relación con el embarazo adolescente. Al respecto, la directora de la Dirección Nacional para la Democracia y el Buen Vivir del MINEDUC, señala:

Lo que este proyecto hizo fue apoyar en acciones de capacitación relacionadas con la violencia de sexual y la violencia de género, que habíamos empezado a generar desde el Ministerio de Educación, problema que lo articulamos a una estrategia sectorial fuerte, con presupuesto, como era la ENIPLA. Esto, porque cuando se da el dictamen de trabajar la prevención del embarazo adolescente, nosotros vimos el alto porcentaje de niñas de 10 a 13 años que estaban embarazadas y que no era porque tenían una relación de pareja o porque lo consensuaron, sino que se trataba de violencia sexual. Nuestra postura fue proponer acciones contundentes para erradicar los delitos sexuales en el sistema educativo. Dimos algunos pasos importantes: creamos el nuevo modelo de los DECE, con un fuerte componente de trabajo de prevención de este tipo de problemáticas, como la violencia sexual; y, generamos rutas y protocolos para atender los casos de diferentes tipos de violencia que se detectan o se suscitan en las instituciones educativas. El proyecto lo que nos permitió fue producir material de capacitación sobre estas rutas; pero también unas guías de prevención de la violencia de género, y de otros problemas (drogas, tabaquismo) que enfrentan los niños, niñas y adolescentes (Ex funcionaria del MINEDUC, contraparte del Proyecto).

63

Tal como lo expresa el relato anterior, cuando inicia el proyecto (AECID-MCDS) ya estaba construida la normativa, la ruta y los procedimientos para prevenir y atender la violencia de género y otras violencias que viven los y las estudiantes dentro del ámbito educativo o en su entorno familiar y social. Por ello, los productos de la intervención en el ámbito educativo, se centraron en la capacitación y difusión de dicho mandato, y fueron los siguientes:

- Elaboración de una Guía de capacitación en aplicación de rutas y protocolos de actuación en casos de violencia y violencia sexual detectados en establecimientos del sistema educativo ecuatoriano, la cual está dirigida a facilitadores que capacitan al personal de los DECE para que se conviertan en agentes multiplicadores acerca de esta temática y cuenten con una herramienta para su actuación.
- Diseño y producción de Guías de prevención del uso de drogas y violencia de género en el sistema educativo, en el marco del Programa de Participación Estudiantil. Sobre este tema, se elaboraron 3 guías dirigidas de forma específica a los diferentes actores que forman parte de la comunidad educativa: estudiantes, docentes y para madres, padres y representantes.
- Elaboración de un folleto (Brochure) para la "Sensibilización a autoridades de instituciones educativas para el primer abordaje en violencia sexual", con información sobre: las distintas violencias que viven niños, niñas y adolescentes; las rutas y protocolos de atención a las víctimas de violencia en el ámbito educativo; y, las funciones de los Departamentos de Consejería Estudiantil, las Direcciones Distritales y las Direcciones Zonales de Educación en el tratamiento de esta problemática.

Una sinergia relevante entre el proyecto y las políticas sectoriales en temas asociados con los objetivos y resultados esperados fue que, al apoyar a la producción de materiales educativos y la capacitación para



actuar en la prevención y atención de la violencia, se logró sensibilizar y capacitar a docentes, estudiantes, profesionales y autoridades del sistema educativo; como también “llegar a territorio” a través de las y los técnicos locales de la ENIPLA – Ministerio de Educación en cada provincia. Este personal había sido capacitado en temas de género; abierto un camino para abordar este tipo de problemas en el sistema educativo; y, para coordinar acciones con otros actores locales. Así, por ejemplo, en los “recorridos participativos” que realizaban con jóvenes de diversas localidades rurales y urbanas, se incluyó el tema de la violencia de género y de la violencia sexual, tal como nos manifestaron las y los técnicos de la ENIPLA de las 4 provincias (Esmeraldas, Loja, Bolívar y Morona) en las que se levantó información de campo para esta evaluación. También una de las consultoras entrevistadas, quien impulsó la ejecución de este proyecto y que también trabajó en el MINEDUC, habla de las sinergias que permitieron alcanzar resultados positivos en este sector.

“En el caso del Ministerio de Educación, a mí me parece que (la ENIPLA) cayó en un momento clave porque una de las cosas que nosotros teníamos claro es que había que trabajar violencia sexual en la comunidad educativa... entonces desde el Plan también se había definido y se había empezado a trabajar con la metodología de los “recorridos participativos” con estudiantes, y al juntar las acciones entre el Plan y la ENIPLA, se llegó a todas las provincias, a millón y pico de estudiantes... y en los materiales se incluyó el tema de prevención de la violencia sexual... También hicimos materiales para madres y padres, para docentes y profesionales de los DECE y luego los capacitamos... En esto ayudó el proyecto” (Consultora del Proyecto).

Una complementariedad similar se dio con el trabajo que estaba realizando el Ministerio de Salud, pues las acciones del proyecto se enmarcaron en el Programa de Prevención y Atención Integral de la Violencia de Género del MSP que, en el 2011, se articuló con ENIPLA. Fue en ese contexto que se realizaron los productos del proyecto, los mismos que estaban orientados al cumplimiento de los objetivos, propósito y fin de la intervención. Entre los productos que se desarrollaron en el sector salud, está el siguiente:

- Elaboración de una Guía de sensibilización y capacitación dirigida a personal de salud para atención en salud integral a víctimas de violencia de género. Este instrumento es para la realización de procesos de capacitación presencial, la cual presenta de manera ágil, sintética y comprensible los temas relacionados con la atención a víctimas de violencia de género para que las y los profesionales de salud puedan familiarizarse con la normativa y, sobre todo, la puedan aplicar en sus lugares de trabajo en pro de garantizar una atención oportuna, libre de prejuicios y sin re victimización.

Estos aportes del proyecto contribuyeron de forma importante al logro de sus objetivos, sobre todo del Objetivo 2: “Desarrollados materiales y medios de capacitación y acompañamiento sobre rutas, procedimientos y protocolos de atención en los servicios del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género del proyecto”.

Además, dichas herramientas fueron utilizadas en los procesos de capacitación a un total de 590 funcionarios del sistema nacional de salud y de educación, lo que significa un resultado que duplica y más (256%) la meta prevista en relación con la capacitación de servidores públicos sobre prevención y actuación de la violencia de género. El aporte del proyecto se sintetiza en lo expresado por la Directora del MINEDUC que lideró el desarrollo de programas y políticas sobre este tema:

“El proyecto contribuyó en la capacitación que hicimos en distintas instancias del sistema educativo sobre cómo detectar los casos de violencia sexual, violencia intrafamiliar, entre padres o en las escuelas o colegios; cómo atender y aplicar las rutas y protocolos de violencia; y, cómo vincularse con otras instancias de protección y de administración de justicia. También nos permitió formar y realizar la



capacitación en los 140 distritos educativos, formar a los profesionales sobre el enfoque y el abordaje que debe realizarse con los niños, niñas y adolescentes; y, bajar estas rutas al territorio, capacitándoles sobre lo que tienen que hacer, cuáles son los actores principales, cómo vincularse para crear redes y hacer la referencia a las otras instancias del sistema de protección para la niñez y adolescencia, y de administración de justicia” (Ex funcionaria del MINEDUC, contraparte del Proyecto).

En el sistema educativo se capacitó a un primer grupo de 400 funcionarias/os públicos con el objetivo de que conozcan y apliquen las rutas y protocolos de actuación en cualquier tipo de violencia y, particularmente, en los casos de violencia sexual. De forma presencial se capacitó a 60 facilitadores que están replicando esta capacitación a las y los profesionales de los Departamentos de Consejería Estudiantil. También fueron sensibilizados profesionales de las Direcciones Distritales de educación y de las Juntas de Resolución de Conflictos del MINEDUC, instancias que son parte de la ruta de atención, tienen la responsabilidad de aplicar medidas administrativas en casos de violencia que involucren a docentes, personal o autoridades del sistema educativo; y, de hacer el seguimiento para la efectiva referencia al sistema de justicia.

65

Es importante señalar que en el ámbito de los servicios de educación se logra el resultado previsto en un 100%, en tanto se cuenta con un modelo de atención y con rutas, procedimientos y protocolos para atender la violencia de género, aunque el proyecto no participó directamente en la fase de diseño de dichos instrumentos, debido al retraso en el arranque de la intervención. Sin embargo, los productos del proyecto, fueron importantes para dar a conocer y capacitar a los profesionales de las distintas instancias del sistema educativo, sobre el modelo desarrollado, la ruta y los protocolos de actuación que deben seguir para atender la violencia. Todo este proceso permitió mejorar la respuesta institucional en los casos de violencia sexual, y mejorar la administración de justicia. En palabras de la contraparte del proyecto en esa cartera de Estado, así lo expresa:

Todo lo que hicimos permitió que se movilizaran juicios, que se incremente el número de denuncias, que se sancione a los agresores y que se obtengan sentencias acordes con la magnitud de los delitos (Ex funcionaria del MINEDUC, contraparte del Proyecto).

La ejecución de estas actividades no solo contribuyeron a que se socialice el Modelo de Atención Integral para los DECE, sino para que se institucionalice mediante la expedición del Acuerdo Ministerial N° 0069-14 (Art. 5, Lit. b y Anexo) expedido el 20 de junio de 2014, al cierre del proyecto evaluado.

Por lo tanto, los procesos de capacitación de funcionarios de salud y educación contribuyeron en gran medida al cumplimiento del objetivo de mejoramiento de la calidad de los servicios de protección a víctimas de violencia de género.

Asimismo, en el caso del sector salud, el proyecto contribuyó de forma significativa en la actualización de la “Norma y Protocolo de Atención Integral de la Violencia de Género, Intrafamiliar y Sexual por Ciclos de Vida”, a través del diseño, acompañamiento a su desarrollo y capacitación sobre la misma. Al cierre de la intervención se encontraba elaborada y aprobada en primera instancia la nueva “Norma Técnica para atención integral de Salud en Violencia de Género”, la cual fue oficializada mediante el Acuerdo Ministerial No. 5198 del 28 de noviembre de 2014.

Por ello, se sostiene que en el ámbito de la salud, no solo fueron “diseñados modelos para la atención a víctimas de violencia de género en los servicios” del sector (Objetivo 1), sino que la normativa desarrollada fue institucionalizada, tanto por la expedición del Acuerdo Ministerial como por la socialización y capacitación que se está impulsando desde el MSP sobre la Norma Técnica. Estos hechos pudimos constatarlos en las provincias donde se hizo el trabajo de campo (Loja, Bolívar, Esmeraldas, Morona), tanto en las visitas a las



Salas de Primera Acogida, como en las entrevistas realizadas a distintos actores de las redes locales para atender la violencia

En el marco de estos esfuerzos y de los resultados alcanzados, también se realiza la actualización de la Guía Clínica de Atención a Víctimas de Violencia de Género, proceso en el cual se participó y se aportó desde la coordinación del proyecto.

De esta manera, tanto en el Ministerio de Salud Pública, como en el Ministerio de Educación, se cumplieron los Resultados 1 y 2 e, incluso, se superaron en gran medida las metas esperadas en el proyecto en cuestión.

En cambio, en el MIES solamente se logró resultados parciales, debido a la transferencia de los centros de atención integral y de las casas de acogida hacia al Ministerio del Interior y, en el 2014 hacia el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, instancias que no formaban parte del proyecto, ni se encontraban en la coordinación intersectorial del MCDS. Este hecho fue señalado por varias de las personas entrevistadas en el marco de la presente evaluación.

Cuando arrancó el proyecto los centros de atención y las casas de acogida para las víctimas de violencia ya no estaban en el MIES, por lo cual se tuvo que ver cómo y en qué aspectos podía reforzarse la parte del Plan de erradicación de la violencia que había quedado en el Ministerio. Fue más débil el trabajo (con dicha instancia) porque ellos veían que la violencia ya no era de su competencia. (Responsable del Proyecto, AECID).

Sin embargo, en el proceso de reformulación del proyecto, con base en las necesidades identificadas y de acuerdos, se incluyeron actividades encaminadas a lograr que se incluya el enfoque de género y se trabaje en la prevención de la violencia en otros servicios de dicha cartera de Estado (Centros infantiles del Buen Vivir, Creciendo con Nuestros Hijos, Servicios especializados en Protección Especial, y el Plan Familia). Además, se incorporó un componente de capacitación sobre la propuesta diseñada y sobre los instrumentos y mecanismos que se construyan para dichos servicios, para lo cual se acordó definir mecanismos y construir instrumentos, sobre los cuales se capacitaría al personal pertinente. Por ello, en el ámbito de inclusión social y económica se generaron los siguientes productos:

- Propuesta de transversalización del enfoque de derechos humanos y prevención de violencia de género en los estándares de atención, modelo de gestión e instrumentos utilizados en los servicios de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia del MIES. La propuesta diseñada incluye varias guías para prevenir, detectar y atender este tipo de violencia, cuya aplicación permitirá mejorar la atención integral en los servicios señalados.

En términos de resultados, se puede decir que los servicios de inclusión económica y social cuentan con una propuesta de Guías de prevención, detección y atención con sus respectivos formatos y fichas de registro, pero que el modelo de gestión y sus instrumentos no han sido validados ni implementados. Por tanto, tampoco fue posible desarrollar los procesos de capacitación previstos para los equipos que laboran en los servicios del MIES. Esto, al decir de quienes estuvieron al frente o participando en la ejecución del proyecto, obedeció a la falta de voluntad política; puesto que las autoridades del MIES en ese período no tenían mayor interés en este tema y consideraban que la atención a las víctimas de violencia de género no era de su competencia.

Con respecto al resultado esperado 3: "Institucionalizado un mecanismo de coordinación entre los actores del sistema de protección a víctimas de violencia de género", se debe señalar que se dieron algunos pasos importantes; pero que sus resultados fueron parciales. A saber:



- Se trabajó en el Diseño de lineamientos de un Sistema integral de atención, el cual sirve de base para el diseño de un Protocolo Integral de Atención a Víctimas de Violencia de Género. Este producto se realizó en coordinación con el Consejo de la Judicatura, con la Fiscalía General, con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, la Defensoría Pública, el Consejo de Igualdad de Género y el Ministerio del Interior.
- Se suscribió un Convenio de cooperación interinstitucional entre el MCDS y el Consejo de la Judicatura cuyo objetivo es coordinar y articular políticas públicas intersectoriales para la protección especial de derechos, garantía de acceso a la justicia, y la inclusión social durante el ciclo de vida, de las personas víctimas de la violencia intrafamiliar y de género. Para efectivizar dicho objetivo, se acuerda el diseño de procesos e instrumentos de referencia y contra referencia para evitar la re victimización y asegurar la protección especial y la restitución de derechos a las víctimas.
- Suscripción de Convenio tripartito entre el Ministerio de Educación, la Fiscalía y el Consejo Nacional de la Judicatura, con el objetivo de brindar una atención prioritaria a los casos de delitos sexuales cometidos en el sistema educativo.

Estos productos muestran que si bien hubo un esfuerzo interinstitucional para avanzar en la construcción de un sistema integral de atención –tal como señala el mismo documento– éste solamente constituye una “propuesta de lineamientos que permita consolidar a futuro un sistema integral a la atención de la violencia de género y que se aspira sirvan de base para caminar hacia el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y a la construcción de un protocolo de coordinación interinstitucional para atender la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes por razones de género”.

En cuanto al convenio del MCDS y el Consejo Nacional de la Judicatura, éste sigue vigente pues fue suscrito por dos años (hasta el 19 de diciembre de 2015) y, de acuerdo con el actual responsable del tema en el MCDS, se encuentran avanzando en la Hoja de ruta que acordaron para trabajar en este período. Un producto que se realizó en el marco del proyecto evaluado, fue la realización de un Diagnóstico de los sistemas de registro administrativo sobre violencia de género y propuesta de diseño de sistema de registro único de información⁸, que es la primera actividad planificada en dicha hoja de ruta.

Con respecto al convenio tripartito, hay que señalar que este se realizó en el marco del Plan Nacional Integral para Erradicar los Delitos Sexuales en el Sistema Educativo, de las nuevas competencias que asumieron los DECE, del establecimiento de un modelo y de protocolos de atención a las víctimas de violencia que se detecten u ocurran en el ámbito educativo; y, de la capacitación sobre los mismos a los profesionales del sistema nacional de educación. Cabe anotar que todas estas actividades fueron realizadas de forma articulada con la ENIPLA y, la última de ellas, con el apoyo del proyecto. Por ello, se puede afirmar que la intervención contribuyó a la institucionalización de un mecanismo de coordinación entre algunas instituciones que atienden a las víctimas de violencia; pero no se logró institucionalizar el mecanismo entre todos los actores del sistema.

Finalmente, hay que señalar que el proyecto también apoyó o participó en actividades o procesos complementarios para fortalecer la atención integral a las víctimas de violencia de género: Las actividades y productos no planificados que se generaron, fueron:

⁸ La ejecución de esta actividad fue realizada en coordinación entre la Comisión de Transición hacia el Consejo de Mujeres e Igualdad de Género (actual Consejo Nacional para la Igualdad de Género), el INEC, la SENPLADES, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública, y del MCDS.



- Producción y difusión de material informativo sobre derechos y servicios de atención a violencia de género en el sistema de salud.
- Definición de lineamientos para la protección especial y prioritaria de víctimas de violencia de género y trata de personas en el marco de la articulación con el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía.
- Diseño del Modelo de gestión territorial del MCDS, que incluye una Metodología de articulación de territorio de la estrategia de prevención y atención a víctimas de violencia de género, en coordinación con las estrategias emblemáticas del gobierno: ENIPLA, Acción Nutrición, Prevención del uso problemático de drogas y alcohol, Desarrollo rural y Primera infancia.

En síntesis, se encuentra que las actividades apoyadas por el proyecto y que los productos desarrollados en acuerdo con los Ministerios participantes, han contribuido a lograr su propósito de mejorar la calidad de los servicios de atención a las víctimas de violencia de género, particularmente en los sectores de educación y salud; puesto que en estos ámbitos se establecieron estándares de calidad a través de modelos de atención integral, y del diseño e institucionalización de rutas, protocolos y procedimientos. Además, en ambos sectores se realizaron actividades para su difusión, se produjeron metodologías y guías para capacitar a las y los funcionarios públicos sobre cómo prevenir y atender este tipo de violencia.

En cambio, los resultados en el MIES fueron limitados y, si bien se cumplieron con los primeros pasos del proceso que fue diseñar una propuesta y herramientas para este sector, no fue posible alcanzar las metas previstas debido a factores ajenos al diseño, estructura y gestión del proyecto, tal como se ha expuesto anteriormente. Asimismo, a pesar de que existen avances importantes para institucionalizar mecanismos de coordinación entre los actores del sistema de protección, los resultados son parciales en tanto dicho sistema –como dijeron varias informantes– aún no funciona como tal y el trabajo intersectorial todavía presenta dificultades de articulación, tal como ocurrió con el proyecto que solamente pudo trabajar de forma bilateral con cada Ministerio. A la pregunta sobre la contribución del proyecto para mejorar los servicios de atención a las víctimas de violencia de género, la Consultora del Proyecto entrevistada respondió:

“Yo creo que sí contribuyó con todo lo que fue posible. Lo que me parece es que si hubiéramos hecho algo más coordinado, si hubiéramos tenido un poco más de fijamos metas en común y saber en qué avanzamos y retroalimentarnos, tal vez hubiéramos tenido un impacto mayor... porque al final se trabajó sectorialmente... Si la Secretaría Técnica del Plan (de erradicación de la violencia de género) en ese tiempo hubiera tenido un poco más de peso, eso se hubiera podido lograr, pero no hubo...”

Se encuentra que, a pesar de las dificultades administrativas, de los constantes cambios de autoridades y de competencias entre sus contrapartes, desde la coordinación se pudo superar los obstáculos, ejecutar las actividades previstas y cumplir de forma satisfactoria con el propósito y con los resultados esperados. Como resalta la responsable de la AECID durante la ejecución del proyecto: *“Haber impulsado procesos que quedan en documentos escritos, hizo que algunos procesos se institucionalicen... Sin el proyecto tal vez eso probablemente no se hubiera dado”*. En conclusión, la presente evaluación revela que los resultados obtenidos por el proyecto fueron muy positivos y han contribuido a fortalecer el sistema de atención integral a las víctimas de violencia de género.



RESULTADOS – PERTINENCIA – INDICADOR 2: CONTRIBUCIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PROYECTO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EXISTENTES

Pregunta de Evaluación: ¿Los resultados obtenidos responden a las políticas públicas existentes? ¿De qué manera estos resultados contribuyen a la concreción de la política pública en materia de violencia de género?

Respuesta: Todos los resultados alcanzados por el Proyecto responden a las políticas públicas existentes y contribuyen a su concreción.

En el caso del **Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género**, en el marco del cual se formuló y ejecutó el Proyecto, las actividades, productos y resultados del Proyecto han contribuido a la concreción de las siguientes acciones de la Estrategia 2:

- Generar procesos sostenidos de formación técnica y de capacitación a los diversos actores y personal de los sistemas de salud, educación y justicia, sobre derechos humanos, género, protección integral especial en general, y específicamente en la utilización de buenas prácticas y destrezas básicas para la intervención en casos de violencia de género.
- Sensibilizar a decisores públicos territoriales a fin de que elaboren, adopten e implementen políticas públicas para la erradicación de la violencia de género contra niños, niñas y adolescentes y mujeres.
- Fortalecer los espacios de coordinación y trabajo interinstitucional potencializando las capacidades ciudadanas de detección, referencia y sensibilización para la erradicación de la violencia de género y generando espacios de corresponsabilidad con las instancias públicas (Ej. Redes, Comités de vigilancia).
- Fortalecer del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

En el caso del **Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017**, de manera directa en las siguientes:

Objetivo 1: Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular

Política 1.2 Garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez.

d. Desarrollar las capacidades de la administración pública para la prestación de servicios públicos de calidad con calidez, incorporando un enfoque intercultural, intergeneracional, de discapacidades, de movilidad humana y de género.

Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad.

Política 2.5 Fomentar la inclusión y cohesión social, la convivencia pacífica y la cultura de paz, erradicando toda forma de discriminación y violencia.

f. Implementar mecanismos de educación y comunicación desde el Estado para la transformación de patrones socioculturales, evitando la interiorización de imaginarios sociales que reproduzcan la violencia de todo tipo, incluyendo la de género, la intergeneracional, la étnico-racial y el hostigamiento escolar.

Política 2.6 Garantizar la protección especial universal y de calidad, durante el ciclo de vida, a personas en situación de vulneración de derechos.

d. Generar e implementar un sistema integral de referencia de víctimas de violencia, maltrato, abuso y otras formas de vulneración de derechos, con pertinencia cultural y énfasis en niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas LGBTI, adultos mayores y personas con discapacidad.

e. Generar e implementar estándares de calidad y protocolos de atención para los servicios de protección especial prestados por instituciones públicas, privadas y comunitarias.

f. Capacitar y especializar el talento humano en las instituciones públicas, para el adecuado abordaje y tratamiento de las víctimas de violencia.

Objetivo 4: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

Política 4.4 Mejorar la calidad de la educación en todos sus niveles y modalidades, para la generación de conocimiento y la formación integral de personas creativas, solidarias, responsables, críticas, participativas y productivas, bajo los principios de igualdad, equidad social y territorialidad.

d. Generar mecanismos para la erradicación de todo tipo de violencia en los centros educativos y asegurar que los modelos, los contenidos y los escenarios educativos generen una cultura de paz acorde al régimen del Buen Vivir.

Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.

Política 6.7. Prevenir y erradicar la violencia de género en todas sus formas.

a. Fortalecer y promover un sistema integral de protección especial, que de manera intersectorial garantice la prevención, protección, atención, reparación y restitución de los derechos de las víctimas de violencia de género, con pertinencia territorial, cultural, etaria y de género.

b. Desarrollar e implementar acciones institucionales e intersectoriales para la transformación de los patrones socioculturales que naturalizan y reproducen la violencia de género en los ámbitos públicos y privados.

c. Capacitar y especializar el talento humano en las instituciones públicas, para el adecuado abordaje y tratamiento integral de la violencia de género.

d. Crear el subsistema integral de información de vulneración de derechos, dentro del Sistema Nacional de Información (SNI), en donde se fortalezca y promueva la gestión de conocimiento que genere investigaciones, registros administrativos y estadísticas sobre violencia de género.

f. Desarrollar y consolidar mecanismos y acciones intersectoriales para la prevención, atención integral y sanción de los delitos sexuales, los crímenes de odio a personas LGBTI por orientación sexual e identidad de género y el femicidio.

g. Mejorar los mecanismos de restitución de derechos a las víctimas de violencia de género.

h. Reformar y desarrollar marcos normativos para la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia de género en todas sus formas.

i. Promover y desarrollar mecanismos de regulación de los medios de comunicación para eliminar la difusión de publicidad, los programas y los mensajes que induzcan a la violencia de género.

6.9. Combatir y erradicar la violencia y el abuso contra niñas, niños y adolescentes.

a. Fortalecer el sistema de protección a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso, con pertinencia cultural.

b. Transformar los patrones socioculturales que reproducen los roles y estereotipos de género y que inducen a la violencia entre y hacia niños, niñas y adolescentes.

c. Capacitar y especializar el talento humano en las instituciones públicas, para el adecuado abordaje y tratamiento de la violencia y el abuso a niñas, niños y adolescentes.

e. Mejorar la prevención, la atención y la restitución de derechos a niñas, niños y adolescentes víctimas de abuso y violencia intrafamiliar y en el sistema educativo.

2.5 INTERCULTURALIDAD Y GÉNERO EN EL DISEÑO, ESTRUCTURA, PROCESOS Y RESULTADOS DEL PROYECTO

DISEÑO - INDICADOR 1: NECESIDADES IDENTIFICADAS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA, SEGÚN ETNIA, EDAD, CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA, PROCEDENCIA, CONDICIÓN DE MOVILIDAD, DISCAPACIDAD, ETC, INCORPORADAS EN EL PROYECTO.



Preguntas de Evaluación: ¿En el diseño de la intervención se identificaron las necesidades diferenciadas de las mujeres víctimas de violencia, según etnia, edad, condición socioeconómica, procedencia, condición de movilidad, discapacidad, etc.? ¿Las necesidades diferenciadas se incorporaron en el diseño del proyecto?

Respuesta: El proyecto parte de los enfoques de género, derechos e interculturalidad, tomando en consideración las diferencias etarias, que dan a cada grupo su propia especificidad. El diseño del proyecto incorpora el enfoque de género desde la identificación de los problemas, la selección de las estrategias de intervención, la definición de los objetivos y los resultados esperados; sin embargo, no identifica y, por tanto, no incorpora las necesidades diferenciadas de las mujeres víctimas de violencia de género según etnia, edad, condición socioeconómica, procedencia, condición de movilidad, discapacidad, etc.

71

La línea de base del Proyecto no analiza las necesidades diferenciadas de las mujeres víctimas de violencia de género según etnia, edad, condición socioeconómica, procedencia, condición de movilidad, discapacidad, etc.; por tanto, tampoco las incorpora en el diseño del Proyecto; sin embargo, declara que “el proyecto parte de los enfoques de género, derechos e interculturalidad, tomando en consideración las diferencias etarias, que dan a cada grupo su propia especificidad”.

Por la naturaleza de la problemática de la violencia de género, en el diseño del proyecto se incorporó el enfoque de género desde la identificación de los problemas, la selección de las estrategias de intervención, la definición de los objetivos y los resultados esperados. No así el enfoque de interculturalidad, que no se visibiliza en ninguno de estos momentos del diseño.

ESTRUCTURA - INDICADOR 2: PROFESIONALES DE SALUD Y EDUCACIÓN Y PERSONAL DE APOYO CAPACITADOS Y SENSIBILIZADOS EN LOS ENFOQUES DE DERECHOS, INTERCULTURALIDAD Y GÉNERO

Preguntas de Evaluación: ¿Los profesionales y personal de apoyo del proyecto fueron capacitados y sensibilizados en los enfoques de derechos, interculturalidad y género?

Respuesta: Los enfoques de derechos, interculturalidad y género están presentes en todos los instrumentos de capacitación producidos y utilizados, garantizando que los profesionales de los servicios de atención a víctimas de violencia de género, los conozcan y apliquen en su trabajo. Durante la ejecución del Proyecto se capacitaban 590 profesionales de estos servicios.

La capacitación que se impartió en el transcurso de la ejecución del Proyecto y la que se sigue realizando hasta ahora incorpora los enfoques de derechos, interculturalidad y género. En el caso de los servicios de salud, su objetivo es mejorar la capacidad de respuesta de los profesionales del sistema de salud, a las víctimas de violencia de género.

Se realizó y realiza capacitación en la Norma técnica de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género a profesionales de salud de las Salas de Primera Acogida, así como de las instituciones de salud en general (hospitales, centros, sub centros y puestos de salud), y de otras instancias del SPVVG, como las de control y seguimiento de servicios.

La Norma Técnica “... incorpora los principios básicos de respeto a los derechos humanos, con una perspectiva de género, interculturalidad e intergeneracionalidad, en concordancia con los lineamientos de trabajo del Ministerio de Salud Pública del Ecuador” (p. 9).



La herramienta utilizada en la capacitación, producto del Proyecto, es la **“Guía de sensibilización y capacitación a personal de salud para atención en salud integral a víctimas de violencia de género”**. El objetivo de esta Guía es presentar de manera ágil, sintética y comprensible los temas relacionados con la atención a víctimas de violencia de género para que las y los profesionales de salud puedan familiarizarse con la normativa pertinente y sobretodo la puedan aplicar directamente en sus lugares de trabajo en pro de garantizar una atención oportuna, libre de prejuicios y sin re victimización. La Guía contiene el Módulo 1: DERECHOS HUMANOS, GÉNERO Y VIOLENCIA.

Otro producto del Proyecto que apoya los procesos de sensibilización y capacitación en salud es el **“Material informativo sobre derechos y servicios de atención a violencia de género en el Sistema de Salud”**, dirigido a la ciudadanía en general y al personal de salud. Los temas son los siguientes: derechos, violencia de género (características) y servicios de atención a víctimas en el sistema de salud.

72

De acuerdo al Informe de Cierre del Proyecto (2014), en el sistema de salud fueron capacitados para la atención a víctimas de violencia con base en la nueva Norma Técnica de Atención en Salud, profesionales de medicina, enfermería, trabajo social y psicología de las Salas de Primera Acogida, de Unidades de Emergencia, de Unidades de atención a VIH y zonales de derechos humanos del Ministerio de Salud Pública; en total, 110 profesionales de la salud.

En el caso de los profesionales de educación, el Proyecto aportó con la **“Guía de capacitación en aplicación de rutas y protocolos de actuación en violencia sexual para facilitadores que capacitan a personal de los Departamento de Consejería Estudiantil”**.

Las Rutas y Protocolos de actuación en el sistema educativo, plantean: “promover un campo destinado a favorecer la labor de prevención de la violencia y/o violencia sexual en el sistema educativo (así como de fenómenos correlativos visibles desde una perspectiva de género, interculturalidad y salud mental), siendo que -la prevención- constituye el camino más propicio para la erradicación de estas problemáticas desde el campo educativo y socio-cultural” (p. 7). Incluye la propuesta de transversalización de los enfoques de “derecho, género, salud mental e interculturalidad” (p.12).

El Objetivo de la Guía de capacitación en aplicación de rutas y protocolos de actuación en violencia sexual para facilitadores que capacitan a personal de los Departamento de Consejería Estudiantil, es sensibilizar al personal de los Departamentos de Consejería Estudiantil DECE frente al tema de la violencia en el ámbito educativo y entregar pautas normativizadas sobre cómo debe actuar ante la presencia de esta en los establecimientos educativos. Es una herramienta para que los y las facilitadores/as se conviertan en agentes multiplicadores acerca de esta temática dentro de las instituciones educativas ecuatorianas.

“El esfuerzo se centrará en promover el cambio de percepciones y creencias que ellos y ellas tienen acerca de esta problemática. Para esto las actividades propuestas sugieren empezar con la exploración del conocimiento que poseen los y las participantes, para a partir de ahí ir reflexionando sobre las siguientes temáticas: género, derechos, interculturalidad, salud mental, violencia, violencia de género, entre otras (p. 34).

Actualmente esta guía de capacitación presencial, está siendo utilizada en el desarrollo del plan de capacitación en prevención de violencia en el Ministerio de Educación.

En el desarrollo del Proyecto, se capacitó a un primer grupo de aproximadamente 400 servidores públicos con el objetivo de implementar las rutas y protocolos de actuación en violencia sexual. De forma presencial se capacitó a 60 facilitadores que vienen replicando la capacitación para la implementación de las rutas y los protocolos de atención a profesionales de los Departamentos de Consejería Estudiantil. También fueron



sensibilizados profesionales de las Direcciones Distritales de Educación y de las Juntas de Resolución de Conflictos que serán quienes definan las medidas administrativas a seguir en casos que involucren a docentes, autoridades del sistema educativo y hagan seguimiento a la efectiva referencia al sistema de justicia.

También para el ámbito educativo el Proyecto apoyó la elaboración de tres Guías de prevención del uso de drogas y violencia de género en el Sistema educativo, dentro del Programa de Participación Estudiantil, para docentes, estudiantes y representantes: **Guía para docentes: educación preventiva integral en los usos y consumos de alcohol, cigarrillo y otras drogas en el sistema educativo - programa de participación estudiantil.** Esta Guía tiene como objetivo principal trabajar de acuerdo a las necesidades y realidades de la institución educativa y su comunidad, partiendo de ella para la construcción de las estrategias que aborden este fenómeno social.

“Esta guía dota de insumos que facilitan el reconocimiento de la prevención integral como forma respetuosa de aproximarnos a un fenómeno social, en consideración de su complejidad desde el respeto a los derechos humanos, perspectiva de género, generacional, interculturalidad y propicia el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas para asumir el tema drogas” (p. 7). Contiene el CAPÍTULO 4: DROGAS Y PERSPECTIVA DE GÉNERO.

Con los mismos principios y orientaciones se elaboraron las Guías correspondientes para estudiantes y representantes: **Guía para estudiantes: educación preventiva integral en los usos y consumos de alcohol, cigarrillo y otras drogas en el sistema educativo - programa de participación estudiantil;** y **Guía para representantes: educación preventiva integral en los usos y consumos de alcohol, cigarrillo y otras drogas en el sistema educativos y programa de participación estudiantil**

Complementariamente se cuenta con el **Brochure “Sensibilización a autoridades de instituciones educativas para el primer abordaje en violencia sexual”,** que contiene cifras y una explicación sobre la violencia y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes; información sobre las rutas y protocolos de atención a víctimas de violencia y violencia sexual en el ámbito educativo; e información sobre la función de los Departamentos de Consejería Estudiantil, las Direcciones Distritales y las Direcciones Zonales de Educación en el tratamiento de esta problemática.

Finalmente, aunque no se han logrado implementar los productos del Proyecto destinados a los programas y servicios del Ministerio de Inclusión Económica y Social, es necesario mencionar que estos también incorporan los enfoques de derechos, género e interculturalidad. Se trata de los siguientes: **1) “Diseño de una propuesta de transversalización del enfoque de derechos humanos y prevención de violencia de género en los estándares de atención, modelo de gestión e instrumentos utilizados en los servicios de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia del Ministerio de Inclusión Económica y Social”; 2) Mensajes clave para prevención en violencia y difusión en los servicios de Inclusión, ciclo de vida y familia.**

El objetivo general de estos productos es “promover el cambio de patrones socio-culturales que naturalizan los distintos tipos de violencias, discriminación y exclusión de que son víctimas los niños, niñas y adolescentes, mujeres adultas, adultas mayores y con discapacidad, usuarias y usuarios de los servicios y programas de Inclusión Social, Ciclo de vida y Familia del MIES.

PROCESOS – INDICADOR 3: GRADO DE INCORPORACIÓN DE LOS ENFOQUES DE DERECHOS, GÉNERO E INTERCULTURALIDAD EN LA PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PROYECTO



Pregunta de Evaluación: ¿En la planificación, gestión y seguimiento se han incorporado los enfoques de interculturalidad y género?

Respuesta: Por la naturaleza de la problemática sobre la que actúa el Proyecto, los enfoques de derechos y género se encuentran presente en los procesos de planificación, gestión y seguimiento: en las actividades de planificación y de gestión del Proyecto, a través de su Coordinación; y en las de Seguimiento, a través del Comité de Gestión. Es menos evidente la incorporación del enfoque de interculturalidad.

RESULTADOS – INDICADOR 4: RESULTADOS Y PRODUCTOS DEL PROYECTO QUE INCORPORAN LOS ENFOQUES DE DERECHOS, INTERCULTURALIDAD Y GÉNERO

74

Pregunta de Evaluación: ¿En Los productos del Proyecto se incorporaron los enfoques de interculturalidad y género?

Respuesta: En todos los productos del Proyecto se incorporan los enfoques de derechos, género e interculturalidad, aunque con distintos énfasis, y se consideran algunas de las condiciones de diferenciación de las víctimas de violencia de género.

En la **Norma de Atención Integral en Salud a VVG** se incorporan procedimientos especiales de atención a víctimas según tipo de violencia y edad; también se consideran procedimientos especiales para la atención a personas de la población GLBTI y a personas con discapacidad.

La **“Propuesta para la inclusión de procesos e instrumentos de prevención de violencia de género y actuación en casos detectados en los servicios de inclusión, social, ciclo de vida y familia del Ministerio de Inclusión Económica y Social”**, incorpora todos los enfoques, priorizando el enfoque de prevención en violencia de género.

De igual manera, estos enfoques atraviesan la propuesta de **“Lineamientos de un Sistema integral de atención a víctimas de violencia de género”**, y la **“Propuesta de Política Nacional de Erradicación de la Violencia de Género en el marco del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”**

Como se vio anteriormente, en todos los instrumentos de capacitación producidos y utilizados se incorporan estos enfoques.

2.6 SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO

La sostenibilidad es la probabilidad de extender en el tiempo los efectos positivos generados por el proyecto. A partir de este criterio, y siguiendo la propuesta de AECID, se priorizó la valoración de mecanismos existentes o planificados para extender los resultados del proyecto, así como para acompañar la continuidad de los procesos generados durante la ejecución del mismo o que éste vino a complementar.

Para ello, se analizaron los resultados del proyecto y los procesos generados durante su ejecución, a fin de valorar su extensión y/o continuidad. De igual manera, fue importante conocer la percepción de los distintos actores involucrados, respecto a este punto.

Los efectos positivos generados por el Proyecto, sintetizados en los aportes que hizo al fortalecimiento de la institucionalidad pública para la erradicación de la violencia de género, de la estructura y funcionamiento del Sistema de Protección Integral a Víctimas de Violencia de Género, de los Ministerios participantes, y de sus



instituciones y servicios, pueden extenderse en el tiempo, siempre que se cumplan ciertas condiciones que se analizan a continuación.

RESULTADOS - SOSTENIBILIDAD – INDICADOR 1: RESULTADOS DEL PROYECTO QUE PUEDEN GARANTIZAR SU EXTENSIÓN O CONTINUIDAD

Pregunta de Evaluación: ¿Qué resultados del Proyecto pueden garantizar su extensión o continuidad?

Respuesta: Los resultados obtenidos en el marco del proyecto, sin duda, contribuyen a asegurar la continuidad de las políticas para la atención de las víctimas de violencia. Aunque no se logró institucionalizar un mecanismo de coordinación entre los actores que tienen competencias en la protección integral de niños, niñas y adolescentes que sufren violencia; los convenios suscritos entre varias instituciones, y la promulgación en el Registro Oficial de dos Acuerdos Ministeriales orientados a atender este problema y a mejorar la calidad de los servicios, son factores relevantes para garantizar su aplicación. El mismo hecho de que estos Acuerdos se hayan oficializado luego de terminada la ejecución del proyecto, muestra que se ha dado una continuidad a los procesos que fueron apoyados desde la intervención evaluada.

75

En el caso del Ministerio de Salud Pública, institución con la cual se trabajó en la actualización de la normativa para atender la violencia en el sistema de salud, tanto en el diseño como en el proceso de su construcción, el proyecto apoyó a la socialización de la misma. El MSP, meses después del cierre del proyecto, institucionalizó la Norma Técnica de Atención Integral a las Víctimas de Violencia de Género la cual fue expedida mediante Acuerdo Ministerial N° 5198, del 28 de noviembre de 2014.

Es importante recalcar que la Norma Técnica es de obligatorio cumplimiento para la prestación de servicios en el ámbito de la salud; la cual plantea que “la atención a las víctimas o posibles víctimas de la violencia de género en todo el ciclo de vida, es un deber, un derecho y un bien social, y que se incorpora en el Sistema Integral de Atención en Salud, mediante la aplicación de procedimientos y la utilización de instrumentos para la restitución de los derechos a la salud y a una vida libre de violencia; y asesora a las y los profesionales de salud en el uso de herramientas estandarizadas para realizar la valoración del estado y necesidades de las personas afectadas por la violencia de género” (MSP, 2014).

Pero su institucionalización no se ha reducido al establecimiento de la Norma Técnica; está en marcha el proceso de socialización y capacitación en su uso y aplicación, llevado a cabo por el Ministerio de Salud, tal como se constató en las visitas a las Salas de Primera Acogida en las ciudades donde se levantó la información. Por otra parte, en el primer trimestre de 2015 este documento fue publicado y distribuido por el MCDS a nivel nacional. Todos estos factores dan cuenta de la continuidad de las acciones del proyecto en este ámbito.

En el caso del Ministerio de Educación, la atención y el tratamiento que se debe dar a los casos de distintas formas de violencia que afectan a los estudiantes, entre ellas la violencia sexual, se institucionalizó a través del Acuerdo Ministerial N° 0069-14 expedido el 20 de junio de 2014, relativo a la Normativa para la organización y funcionamiento de los Departamentos de Consejería Estudiantil en los establecimientos del Sistema Nacional de Educación. En este instrumento legal, se establece que una de los servicios que prestarán los DECE es el: “Acompañamiento y seguimiento de casos según como lo plantea el *Modelo de Atención Integral de los Departamentos de Consejería Estudiantil*, anexo al siguiente Acuerdo” (Art. 5, Lit. b.)

Entre los contenidos del mencionado modelo, se encuentra la aplicación del Plan Nacional para la Erradicación de los Delitos Sexuales en el Sistema Educativo (Acuerdo 340 de 2011) de manera que se determina la instancia responsable de ejecutarla; pero además se lo hace a partir de la estandarización de



Protocolos y rutas de actuación en casos de violencia y/o violencia sexual detectados o cometidos en establecimientos del Sistema Educativo del Ministerio de Educación del Ecuador. Esta guía de actuación se orienta a que los profesionales de los DECE cuenten con procedimientos claros para atender estos casos apoyar y acompañar a las víctimas de violencia, y referirlos a la administración de justicia, tanto al interior del sistema educativo, como en la justicia penal. La importancia de dicho Acuerdo, es resaltada por la ex Directora de Educación para la Democracia y el Buen Vivir del MINEDUC:

... lo que se hizo fue expedir el nuevo modelo de los DECE mediante un Acuerdo Ministerial y dentro de las nuevas funciones, está la obligatoriedad de utilización de rutas y protocolos para el tema de violencia. Son documentos que, además, obligatoriamente tienen que aplicar todos los profesionales de los DECE y por ello debían conocer. Igual nosotros trabajamos en la evaluación que se hizo para la re-categorización de los profesionales de los DECE, uno de los documentos era sobre la exigencia de conocimiento de las rutas de protocolos para los temas de violencia. Entonces esa fue la institucionalización que logramos y eran conocidos en todos los departamentos de consejería estudiantil, se sabía que se tenía que presentar el protocolo y que se tenía que seguir la ruta para los casos de violencia (Ex funcionaria del MINEDUC, contraparte del Proyecto).

76

Esta normativa y el acceso a la justicia son reforzados con la suscripción del Convenio Tripartito entre el Ministerio de Educación, el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado, con el fin de efectivizar la investigación, sanción y disminución de los delitos sexuales en el sistema educativo nacional.

Por otra parte, la existencia de materiales didácticos para la capacitación de los profesionales de salud y educación en las normas, protocolos, rutas, procedimientos, etc., de atención a víctimas de violencia de género, son herramientas útiles para continuar desarrollando procesos de sensibilización y capacitación en torno a esta problemática y al tratamiento que debe darse a los casos. Al igual que en el MSP, en el MINEDUC ha continuado la capacitación a personal de los DECE a nivel de territorio.

Finalmente, en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Consejo de la Judicatura y el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, se han adelantado varias de las acciones programadas en la hoja de ruta correspondiente, dando continuidad a los resultados alcanzados por el Proyecto.

RESULTADOS - SOSTENIBILIDAD – INDICADOR 2: PROBABILIDAD DE QUE LOS EFECTOS DEL PROYECTO SE EXTIENDAN EN EL TIEMPO.

Pregunta de Evaluación: ¿Cuál es la probabilidad de que los efectos del Proyecto se extiendan en el tiempo?

Respuesta: La probabilidad de que los efectos positivos del proyecto se extiendan en el tiempo depende, en gran medida, de la voluntad política del Gobierno Nacional, de los Ministerios involucrados y de la “agencia personal” que se pueda realizar en dichas instancias, factores que en el Ecuador juegan un papel clave para la concreción de algunas políticas, sobre todo en los temas relacionados con la equidad de género, tal como se ha evidenciado al evaluar la intervención auspiciada por la AECID.

Que el Estado, reconociendo la dimensión de la problemática de la violencia de género y sus efectos negativos sobre las víctimas y sus entornos familiar y comunitario; y, considerando la declaratoria de prioridad de la ejecución del Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género, dote de los recursos, tanto humanos como materiales y financieros, requeridos para concretar las propuestas contenidas en dicho Plan.



Como se conoce, mediante Decreto Ejecutivo 1522 de 17 de mayo de 2013, se transfirieron del Ministerio del Interior al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) las competencias de “promoción de las garantías democráticas, justicia y derechos humanos”. Mediante Decreto Ejecutivo 438 de 27 de agosto de 2014, se agrega al artículo 4 del decreto anterior la competencia del MJDHC en la definición y coordinación de la ejecución de la política pública relacionada a la violencia de género, y particularmente de la presidencia y coordinación del “Plan Nacional de Erradicación de la Violencia contra Niñez, Adolescencia y Mujeres”. Se crea la Comisión de Coordinación Interinstitucional, conformada por los Ministerios de Justicia, Interior, MSP, MIES, MINEDUC y los Consejos para la Igualdad de Género e Intergeneracional.

En este contexto, debería incluirse en la Comisión de Coordinación Interinstitucional para la ejecución del Plan, creada mediante Decreto Ejecutivo 438 de 27 de agosto de 2014, a otras instancias relacionadas, como la Fiscalía General del Estado y el Consejo de la Judicatura, ya que éstas cumplen un rol fundamental en la problemática de violencia de género. De hecho a nivel de territorio son parte activa de las Redes y Mesas creadas para la Erradicación de la Violencia de Género; incluso en el caso de Loja, la Fiscalía ha liderado la conformación y el mantenimiento de la Red existente en ese cantón.

La probabilidad de que los efectos positivos del proyecto se extiendan en el tiempo depende, en gran medida, de la voluntad política del Gobierno Nacional, de los Ministerios involucrados y de la “agencia personal” que se pueda realizar en dichas instancias, factores que en el Ecuador juegan un papel clave para la concreción de algunas políticas, sobre todo en los temas relacionados con la equidad de género, tal como se ha evidenciado al evaluar la intervención auspiciada por la AECID.

A pesar de ello, consideramos que el trabajo desde varias instancias estatales no se detendrá, en tanto se cuenta con avances importantes en términos de que se han institucionalizado algunas políticas de atención integral a la violencia de género; y se ha incrementado la conciencia de que esta es una problemática sobre la cual el Estado debe actuar, tanto por parte de los decisores de políticas como en la sociedad en general.

Con la conclusión del proyecto financiado por la AECID y el fin de la ENIPLA, el proyecto de prevención de la violencia del MCDS ha pasado a formar parte del Proyecto de Hábitos Saludables. En este contexto, y de acuerdo a información proporcionada por el actual Responsable del tema en el MCDS, se va a nombrar un representante a nivel local para que asista a las Mesas y Redes existentes. De esta manera, el MCDS mantendría su presencia en este tema en territorio, apoyando la continuidad de las acciones que se iniciaron y o fortalecieron a partir de los productos y resultados del Proyecto.

Hay que resaltar, además, la presencia y el aporte significativo de ONG nacionales e internacionales, así como de organismos internacionales que aportan recursos para el fortalecimiento de las acciones de prevención desarrolladas a través de las redes y mesas a nivel de territorio. De los casos visitados, destaca el apoyo brindado por Plan Internacional, Ayuda en Acción, MedicusMundi, UNFPA, ACNUR, Servicio Jesuita para Refugiados y Cruz Roja.

RESULTADOS - SOSTENIBILIDAD – INDICADOR 3: CONDICIONES QUE PUEDEN AFECTAR LA CONTINUIDAD DE LOS RESULTADOS PROYECTO

Pregunta de Evaluación: ¿Qué condiciones pueden afectar la continuidad de los resultados del proyecto?

Respuesta: Las condiciones que pueden afectar la continuidad de los resultados del proyecto son las asociadas con el contexto económico y político que está viviendo el país en este momento: la crisis económica que impactará en la reducción del gasto estatal; y el cuestionamiento del gobierno a la ENIPLA.



Sin embargo de la probabilidad que los efectos del proyecto se prolonguen en el tiempo, es posible que el Estado no asuma la prevención y erradicación de la violencia de género como una prioridad nacional, al menos en el corto plazo, debido al contexto económico y político que está viviendo el país en este momento:

- a) La crisis económica generada por diversos factores internos y externos, entre los cuales tiene un peso relevante la drástica baja de los precios del petróleo, la principal fuente de ingreso de divisas al país. Esta situación ha obligado al Gobierno a tomar medidas para reducir el gasto estatal, de manera que con seguridad se recortarán los fondos para este tipo de políticas que no son consideradas una prioridad real, a la hora de asignar recursos humanos y económicos para su ejecución, tal como lo refirieron varias de las personas que laboraron en la ejecución del proyecto y en el nivel territorial. Más aún cuando el acento se coloca ahora en el cambio de la matriz productiva.
- b) El Gobierno ha cambiado su posicionamiento político en relación con la incorporación del enfoque de género en sus programas y políticas. Por ejemplo, ha cuestionado los contenidos de la Estrategia Nacional de Prevención del Embarazo Adolescente (ENIPLA), que se desarrolló entre 2012 y 2014. Por tanto, optó por suspender la ejecución de dicha estrategia. Como se ha señalado en esta evaluación, muchos de los logros alcanzados con el apoyo del proyecto, fueron posibles porque se articularon con la ejecución de la ENIPLA, conjugando los recursos humanos y económicos que disponían para llevar a cabo los objetivos comunes que tenían.
- c) De acuerdo a la percepción de algunos de los responsables y técnicos zonales del MCDS, parece haberse desplazado el interés por la problemática de la violencia de género, o al menos se encuentra en un proceso de redefinición el rol que pueda jugar este Ministerio en esta problemática de aquí en adelante.

“Hubo una ruptura desde hace unos meses del ENIPLA y ya no tenemos competencia nosotros en este tema (en violencia de género) como MCDS, y se han suspendido estas relaciones intersectoriales y estamos esperando los lineamientos nacionales para ver el futuro que tiene esta coordinación. Extraoficialmente hemos sabido desde nivel nacional que el MCDS va a seguir con el trabajo de género en las provincias” (Responsable Zonal Esmeraldas, MCDS).
- d) La cooperación internacional está retirándose paulatinamente de los territorios, lo que afectará la ejecución de varias actividades, principalmente de prevención, que ya no contarán con los recursos aportados por esta fuente.

RESULTADOS - SOSTENIBILIDAD - INDICADOR 4: CONDICIONES QUE PUEDEN GARANTIZAR LA EXTENSIÓN O CONTINUIDAD DEL PROYECTO

Pregunta de Evaluación: ¿Qué condiciones pueden garantizar la extensión o continuidad del proyecto?

Respuesta: Entre las condiciones que pueden asegurar que los efectos positivos del proyecto se optimicen, hay dos que aparecen como los más relevantes: la voluntad política de las autoridades gubernamentales y la institucionalización de políticas.
Un factor que puede contribuir a que los productos y resultados generados en el marco del proyecto sigan en el tiempo y produzcan impactos positivos en la mejora de la calidad de los servicios de atención a las víctimas, es la decisión o no del MCDS de continuar con los esfuerzos para llevar adelante un trabajo intersectorial orientado a mejorar la atención a las víctimas de violencia; y, particularmente para institucionalizar el SPVVG.



Entre las condiciones que pueden asegurar que los efectos positivos del proyecto se optimicen, hay dos que aparecen como los más relevantes. A saber:

- a) La voluntad política de las autoridades, tanto del Ejecutivo, como del Sistema de Justicia. Tal como se ha analizado en esta evaluación, este punto es fundamental; pues a pesar de los avances legales y de la oficialización de procedimientos orientados a mejorar la atención integral hacia niñas, niños, adolescentes y mujeres que han sufrido violencia; ello no es suficiente para garantizar la sostenibilidad de los planes, estrategias y políticas en este campo. Así lo manifestaron varias de las personas entrevistadas:

“Sinceramente, habiendo voluntad política, creo que es sostenible... porque en Educación, están los instrumentos son buenos productos y es cuestión de, habiendo voluntad política, obligar al cumplimiento... En Salud ya está institucionalizado, el tema es cómo sostienes todo... el fortalecimiento de capacidades es vital, si tú no fortaleces internamente en cada institución, la política se va por la borda” (Consultora del Proyecto).

No obstante, el hecho de contar con normativas sectoriales expresas es un factor que puede contribuir a restarle peso a la voluntad política, tal como lo señaló la ex coordinadora del proyecto: *“cuando no hay voluntad política te puedes, a veces, agarrar de una normativa o de cierta institucionalidad para decir, ‘no necesito convencerla pero tenemos que hacer esto’... Así hice, les decía está en el Plan Nacional del Buen Vivir, aquí dice que en violencia contra niñas y niños debemos hacer esto, aquí dice..., y eso fue lo que me permitió dar dos pasos, de los cien que debía dar”* (Coordinadora del Proyecto, MCDS).

Como se dice en la cita anterior, la institucionalización sin duda contribuye a dar continuidad a las políticas; sin embargo también evidencia que su aplicación depende mucho de la “agencia” personal de ciertos profesionales o cuadros intermedios interesados y/o comprometidos en el tema. Ello habla de la débil institucionalidad del país, y cómo se sigue viendo a la violencia de género como un problema secundario.

- b) En esa misma línea, un factor que puede contribuir a que los productos y resultados generados en el marco del proyecto sigan en el tiempo y produzcan impactos positivos en la mejora de la calidad de los servicios de atención a las víctimas; está la decisión o no del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social de continuar con los esfuerzos para llevar adelante un trabajo intersectorial orientado a mejorar la atención a las víctimas de violencia; y, particularmente para institucionalizar el Sistema de protección integral a niñas, niños, adolescentes y mujeres que sufren violencia de género.

En esa perspectiva cobra importancia el Convenio de cooperación interinstitucional entre el MCDS y el Consejo de la Judicatura cuyo objetivo es coordinar y articular políticas públicas intersectoriales para la protección especial de derechos, garantizar el acceso a la justicia, y la inclusión social durante el ciclo de vida, de las personas víctimas de la violencia intrafamiliar y de género. Mediante este acuerdo las partes se proponen articular e integrar los servicios del sector social con el sistema judicial, para lo cual producirán instrumentos de referencia y contra referencia para evitar la re victimización y asegurar la protección especial y la reparación integral de sus derechos.

Este convenio fue suscrito el 19 de diciembre de 2013, y cuenta con una Hoja de Ruta Preliminar para su ejecución; pues la vigencia de este acuerdo es de dos años, tiempo en el cual deberá ser renovado.

De acuerdo con el actual responsable de dar continuidad a las acciones para la prevención y erradicación de la violencia de género en el MCDS, hasta febrero de 2013, se había avanzado en la



ejecución de este Convenio en los siguientes aspectos: coordinación con la plataforma del Registro Interconectado de Programas Sociales, de manera que los equipos técnicos se sirvan de esta plataforma para obtener datos para el trabajo; construcción de redes con distintas instancias, sobre todo a nivel local; y, socialización de la Norma Técnica del MSP (Coordinador del Proyecto, MCDS).

RESULTADOS - SOSTENIBILIDAD – INDICADOR 5: RECOMENDACIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD

La principal recomendación es llevar a cabo un proceso sostenido en el tiempo para lograr una real institucionalización de las políticas orientadas a brindar atención integral y a erradicar la violencia de género. Esto supone, contar con recursos humanos y económicos, con personal sensibilizado y capacitado sobre este tema, con información para hacer seguimiento y evaluar a los programas y estrategias desarrolladas; entre otras.

“El camino por la institucionalización; la capacitación y sensibilización de servidores públicos. Si todo el mundo conoce y se visibiliza en la función pública, (entonces) la violencia de género ya no estaría.... Porque un profesional que trabaje en este campo tiene que conocer a fondo la realidad del país, para que los proyectos que se implementen satisfagan realmente las necesidades....En psicología clínica nunca me hablaron sobre la realidad a la que me enfrentaría ya trabajando, que de 10 consultas semanales 8 o 9 serían de violencia de género....” (Coordinador del Proyecto, MCDS).

Es necesario que el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, asuma un liderazgo firme en este tema y que, desde su papel articulador de políticas intersectoriales, impulse programas y acciones para la atención de la violencia de género que por su carácter multidimensional requiere una intervención desde varios sectores. Entre dichas iniciativas es fundamental continuar con los acuerdos establecidos en el convenio con el Consejo de la Judicatura, de manera que se institucionalice un mecanismo eficaz de coordinación entre los actores del sistema de protección a víctimas de violencia de género.

3. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

3.1 CONCLUSIONES

Diseño del Proyecto

1. En el diseño del Proyecto se identificaron y priorizaron adecuadamente los problemas de funcionamiento del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género (SPVVG), en la atención a Víctimas de Violencia de Género, tanto a nivel de servicios, como de instancias, funcionamiento general y de contexto. Adicionalmente se identificaron las principales necesidades del SPPVVG.
2. Los objetivos del Proyecto fueron construidos a partir de la identificación y priorización de los problemas y necesidades del SPPVVG, y presentan un alto grado de adecuación a los mismos, así como un alto grado de consistencia con los objetivos de la política pública relacionada con la violencia de género. De igual manera, las estrategias planteadas en el diseño del Proyecto son consistentes y se articulan adecuadamente a los objetivos de la intervención.
3. Varios Planes, Programas y Proyectos ejecutados por instituciones públicas, ONG nacionales e internacionales, gobiernos locales y Organismos Internacionales comparten los objetivos del proyecto. Además, su diseño en el marco del Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género, garantiza la complementariedad con los procesos en marcha en esta problemática.



4. En el diseño del Proyecto, los objetivos planteados en el marco de ejecución del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género, contribuyen directamente al cumplimiento del objetivo de su Estrategia 2, de "Garantizar la protección y restitución de derechos de las víctimas de violencia de género, asegurando el diseño y funcionamiento del sistema de protección integral con la institucionalidad y competencias que lo sustentan, los servicios articulados de salud, educación y protección y, presupuestos estables, permanentes y oportunos". Contribuyen igualmente al cumplimiento de los objetivos 1, 3, 9 y 12 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013; y a los objetivos 1,2, 4 y 6 del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, en sus ámbitos de intervención:
 - a. Diseño de servicios (NIVEL MICRO – operativo / Programas y Servicios).
 - b. Estandarización de procedimientos de atención (NIVEL MICRO – operativo / Programas y Servicios).
 - c. Generación de mecanismos de coordinación entre servicios (NIVEL MESO – normativo / Ministerios, Secretarías, organismos intersectoriales, organismos seccionales)
 - d. Diseño de políticas públicas (NIVEL MACRO – prescriptivo / Constitución, Leyes, Políticas Públicas)
5. El diseño del proyecto y, en particular sus estrategias de intervención, responden adecuadamente a las necesidades de las víctimas de violencia de género, sintetizadas en el aseguramiento de condiciones de integralidad, oportunidad, calidad y equidad de los servicios y del sistema en su conjunto, así como en el afianzamiento del compromiso del Estado en la prevención y erradicación de la violencia de género.

Estructura del Proyecto

6. El grado de cumplimiento del objetivo 1 "Diseñados modelos para la atención a víctimas de violencia de género en los servicios del SPVVG de los sectores salud, educación e inclusión económica y social que incluyan rutas, procedimientos y protocolos de atención atendiendo a las diferencias etáreas", y del objetivo 2 "Desarrollados materiales y medios de capacitación y acompañamiento sobre las rutas, procedimientos y protocolos de atención en los servicios del Sistema de Protección a Víctimas de Violencia de Género en los sectores salud, educación e inclusión económica y social", de la intervención es altamente satisfactorio, sobre todo en los ámbitos de salud y educación, donde se obtuvo resultados que, en relación a la mayoría de indicadores, superan las metas establecidas en el marco lógico del proyecto. Vale subrayar que estas metas se cumplieron mínimamente en el MIES. En cambio en el objetivo 3 "Institucionalizado un mecanismo de coordinación entre los actores del sistema de protección a víctimas de violencia de género", las metas se cumplieron por debajo de las expectativas, aunque los pasos dados, y particularmente la incorporación de la Política de Erradicación de la Violencia de Género en el PNBV 2013-2017, pueden contribuir a que esta herramienta se implemente en el futuro.
7. Los principales factores que contribuyeron al cumplimiento de los objetivos planteados fueron los siguientes: la ubicación del Proyecto en el MCDS; la participación del MSP, MINEDUC y MIES en su ejecución; la presencia y rol del Comité de Gestión en el seguimiento y apoyo a los cambios realizados; la "agencia personal" de la coordinadora del proyecto; y la existencia de los POA como herramienta guía de la gestión.
8. Los principales factores que dificultaron el cumplimiento de los objetivos planteados fueron los siguientes: el retraso en la ejecución del proyecto, debido a que por los trámites administrativos la asignación de los recursos económicos al Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS),



demoró más tiempo del previsto; el cambio de las autoridades del MCDS; la reestructura del MIES que implicó cambios en sus competencias; la modificación de las prioridades inicialmente identificadas en los Ministerios participantes.

9. La relación costo beneficio del Proyecto es positiva ya que sus beneficios presentes y esperados son ampliamente mayores a los costos incurridos. Por lo tanto, se justifica plenamente la inversión realizada por la Cooperación Española.

“La AECID aportó platas que no hay, que nadie le está destinando a esto, me perdonarán pero así es, el Estado no le está aportando los recursos que debería, los de la AECID no son grandes recursos pero son recursos que nos permitieron, bien o mal, sentar a la gente a discutir, a decir qué está haciendo, a hacer la norma, a hacer este material de difusión, a hacer el protocolo, a hacer las capacitaciones” (Coordinadora del Proyecto, MCDS).

Los beneficios generados por el Proyecto se pueden resumir en los siguientes:

- a. Mejora de la calidad de atención en los servicios del Sistema, que se traduce en la mejora de la calidad de vida de las víctimas (en su salud física y emocional, en su capacidad de respuesta a la violencia de género y en el ahorro de recursos, en trámites y pago de servicios.) y en la mejora de la satisfacción de la población, respecto a los servicios prestados por las instituciones públicas.
 - b. Prevención de la violencia de género, que se traduce en la reducción de los índices de violencia intrafamiliar y de género (incidencia y prevalencia).
 - c. Fortalecimiento de las políticas públicas y del SPVVG, que se traduce en garantía de no re victimización, protección especial, acceso a la justicia, no impunidad, inclusión social durante el ciclo de vida, reparación y restitución de los derechos vulnerados.
10. La definición de las competencias en violencia de género de los Ministerios de Salud, Educación e Inclusión Social y de los roles de estos actores así como del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, de la Agencia Española de Cooperación Internacional y de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional en el Proyecto, se encuentran claramente definidos en el diseño y ejecución de la Intervención. Sin embargo, estos incidieron de manera diferencial en la consecución de los resultados de la intervención. Así, aunque las competencias en violencia de género sustentaron la participación de los ministerios en el Proyecto, factores como la falta de claridad de las competencias en el tema y/o la falta de voluntad política para asumirlas, interfirieron en el desempeño de los Ministerios prestadores de servicios dificultando la ejecución de las actividades del Proyecto. En cuanto a los Roles establecidos en la estructura de ejecución, estos permitieron el acompañamiento y seguimiento del Proyecto a través del Comité de Gestión; por su parte, las falencias del Equipo Técnico Ejecutor fueron cubiertas por la Coordinación del Proyecto con el apoyo de la AECID.
 11. El retraso de más de 8 meses en la disponibilidad de recursos financieros por parte del MCDS y la contratación tardía de la coordinación del Proyecto (5 meses después de su inicio oficial), constituyeron elementos que se sumaron a un contexto institucional desfavorable para el arranque del Proyecto, afectando de manera significativa la ejecución de las primeras actividades planificadas, retrasando aún más su arranque efectivo. Fueron las capacidades institucionales, y principalmente el compromiso de la coordinadora de Proyecto y de los/as delegados/as ministeriales, los factores que permitieron superar las dificultades, ejecutar las actividades y lograr la mayoría de resultados esperados.



12. Si bien la estructura que se adoptó para la ejecución del proyecto fue en general adecuada y coherente con la naturaleza multidimensional del problema de la violencia de género y con los objetivos planteados, los mecanismos adoptados no siempre funcionaron de acuerdo a lo previsto, de manera que el Comité de Gestión y la Coordinadora del proyecto debieron sortear varias dificultades para alcanzar los resultados que se habían propuesto.

Procesos del Proyecto

13. Si bien la estrategia propuesta y desarrollada durante la gestión del proyecto buscaba responder a la naturaleza de un problema complejo y de múltiples aristas como es la violencia de género contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, llevarlo adelante y alcanzar buena parte de sus objetivos, supuso un esfuerzo sostenido desde la coordinación y de alianzas con funcionarias que laboraban en los ministerios participantes. Este hecho muestra cómo el éxito de un programa o política, sobre todo en temas de género que no llegan a ser una prioridad real entre las políticas estatales, depende en gran medida de la voluntad política de las autoridades de turno y de la “agencia” de personas comprometidas con la defensa del derecho a una vida libre de violencia.
14. En lo que respecta a sinergias y complementariedades, en primer lugar el proyecto integró las acciones desarrolladas en los tres Ministerios de intervención: Salud, Educación e Inclusión Social. Sin embargo, las dificultades relacionadas con la reestructura del MIES, impidieron que el producto ejecutado por el Proyecto: “Propuesta de transversalización del enfoque de derechos humanos y prevención de violencia de género en los estándares de atención, modelo de gestión e instrumentos utilizados en los servicios de Inclusión Social, Ciclo de Vida y Familia del Ministerio de Inclusión Económica y Social”, no haya tenido los resultados esperados, por cuanto no ha sido utilizado en los servicios y programas del Vice ministerio a cargo de estos servicios; en segundo lugar, el proyecto estableció sinergias y complementariedades con los proyectos que comparten objetivos de la intervención, principalmente en el diseño de servicios y acciones de capacitación.
15. El proyecto se ejecutó en un tiempo 77% mayor al concebido en el diseño y 33% mayor al inicialmente planificado. Por la naturaleza de la problemática central del Proyecto, y principalmente por las características de los actores involucrados en su ejecución, el tiempo previsto en su diseño fue demasiado corto. Incluso en los 24 meses definidos posteriormente, no se consideró la demora en los procesos de institucionalización de los modelos, mecanismos e instrumentos desarrollados, que es uno de los aspectos más importantes del Proyecto; tampoco se consideraron los tiempos de los procesos de definición de TDR, de aprobaciones, contratación y elaboración de los productos.
16. En la ejecución del Proyecto, varias de las actividades inicialmente diseñadas fueron redefinidas, al igual que sus tiempos de ejecución. Se cumplió el 91% de las actividades (rediseñadas) planificadas; el 27% de las actividades finalizaron antes del tiempo previsto; el 46% en el tiempo previsto; y, el 18% después del tiempo previsto con retrasos de 2 y hasta 5 meses. Este retraso obligó a solicitar primero la ampliación y luego la prórroga del Proyecto hasta fines de marzo de 2014. En este contexto, la Coordinación del Proyecto jugó un rol fundamental para garantizar la continuidad del Proyecto, al igual que el Comité de Gestión, a través del seguimiento a su ejecución.
17. Las principales dificultades para el cumplimiento de la planificación y para la gestión del Proyecto fueron las siguientes: Largos trámites burocráticos para la disponibilidad de recursos; poca importancia otorgada por algunos de los actores de este proceso al Proyecto y a la problemática de la violencia de género; retraso del inicio del proyecto que repercutió en el cambio de actividades; el contexto de transiciones, reestructuras, indefiniciones, desconocimiento y falta de voluntad política de las



autoridades de los Ministerios participantes; extensos y complejos procesos institucionales e interinstitucionales para arribar a acuerdos; el cumplimiento de los procesos de contratación pública.

18. Respecto a la contribución de las actividades al logro de los resultados alcanzados, se puede afirmar que todas las actividades ejecutadas por el Proyecto contribuyeron efectivamente al logro de los resultados o componentes del Proyecto, y estos, a su vez a su Propósito y Fin.

Resultados del Proyecto

19. Las actividades apoyadas por el proyecto y los productos desarrollados en acuerdo con los Ministerios participantes, han contribuido a lograr su propósito de mejorar la calidad de los servicios de atención a las víctimas de violencia de género, particularmente en los sectores de educación y salud; puesto que en estos ámbitos se establecieron estándares de calidad a través de modelos de atención integral, y del diseño e institucionalización de rutas, protocolos y procedimientos. Además, en ambos sectores se realizaron actividades para su difusión, se produjeron metodologías y guías para capacitar a las y los funcionarios públicos sobre cómo prevenir y atender este tipo de violencia.
20. Los resultados en el MIES fueron limitados y, si bien se cumplieron con los primeros pasos del proceso que fue diseñar una propuesta y herramientas para este sector, no fue posible alcanzar las metas previstas debido a factores ajenos al diseño, estructura y gestión del proyecto. Asimismo, a pesar de que existen avances importantes para institucionalizar mecanismos de coordinación entre los actores del sistema de protección, los resultados son parciales en tanto dicho sistema aún no funciona como tal y el trabajo intersectorial todavía presenta dificultades de articulación, tal como ocurrió con el proyecto que solamente pudo trabajar de forma bilateral con cada Ministerio.
21. Todos los resultados alcanzados por el Proyecto responden a las políticas públicas existentes y contribuyen a su concreción.

Interculturalidad y Género

22. El proyecto partió de los enfoques de género, derechos e interculturalidad, tomando en consideración las diferencias etarias, que dan a cada grupo su propia especificidad. El diseño del proyecto incorporó el enfoque de género desde la identificación de los problemas, la selección de las estrategias de intervención, la definición de los objetivos y los resultados esperados; sin embargo, no identificó y, por tanto, no incorporó las necesidades diferenciadas de las mujeres víctimas de violencia de género según etnia, edad, condición socioeconómica, procedencia, condición de movilidad, discapacidad, etc.
23. Los enfoques de derechos, interculturalidad y género están presentes en todos los instrumentos de capacitación producidos y utilizados, garantizando que los profesionales de los servicios de atención a víctimas de violencia de género, los conozcan y apliquen en su trabajo. Durante la ejecución del Proyecto se capacitaron 590 profesionales de estos servicios.
24. Por la naturaleza de la problemática sobre la que actúa el Proyecto, los enfoques de derechos y género se encuentran presentes en los procesos de planificación, gestión y seguimiento: en las actividades de planificación y de gestión del Proyecto, a través de su Coordinación; y en las de seguimiento, a través del Comité de Gestión. Es menos evidente la incorporación del enfoque de interculturalidad.



25. En todos los productos del Proyecto se incorporaron los enfoques de derechos, género e interculturalidad, aunque con distintos énfasis, y se consideraron algunas de las condiciones de diferenciación de las víctimas de violencia de género.
26. Los resultados obtenidos en el marco del proyecto, sin duda, contribuyen para asegurar la continuidad de las políticas para la atención de las víctimas de violencia. Aunque no se logró institucionalizar un mecanismo de coordinación entre los actores que tienen competencias en la protección integral de niños, niñas y adolescentes que sufren violencia; los convenios suscritos entre varias instituciones, y la promulgación en el Registro Oficial de dos Acuerdos Ministeriales orientados a atender este problema y a mejorar la calidad de los servicios, son factores relevantes para garantizar su aplicación.

Sostenibilidad del Proyecto

27. Los resultados obtenidos en el marco del proyecto, contribuyen para asegurar la continuidad de las políticas para la atención de las víctimas de violencia. Aunque no se logró institucionalizar un mecanismo de coordinación entre los actores que tienen competencias en la protección integral de niños, niñas y adolescentes que sufren violencia; los convenios suscritos entre varias instituciones, y la promulgación en el Registro Oficial de dos Acuerdos Ministeriales Nos.3393 y 5198, orientados a atender este problema y a mejorar la calidad de los servicios, son factores relevantes para garantizar su aplicación.
28. La probabilidad de que los efectos positivos del proyecto se extiendan en el tiempo depende, en gran medida, de la voluntad política del Gobierno Nacional, de los Ministerios involucrados y de la "agencia personal" que se pueda realizar en dichas instancias, factores que en el Ecuador juegan un papel clave para la concreción de algunas políticas, sobre todo en los temas relacionados con la equidad de género, tal como se ha evidenciado al evaluar la intervención auspiciada por la AECID.
29. A pesar de ello, consideramos que el trabajo desde varias instancias estatales no se detendrá, en tanto se cuenta con avances importantes en términos de que se han institucionalizado algunas políticas de atención integral a la violencia de género; y se ha incrementado la conciencia de que esta es una problemática sobre la cual el Estado debe actuar, tanto por parte de los decisores de políticas como en la sociedad en general.
30. Sin embargo de lo anterior, es probable que no se lo asuma como una prioridad nacional, al menos en el corto plazo, debido al contexto económico y político que está viviendo el país en este momento: la crisis económica que impactará en la reducción del gasto estatal; y el cuestionamiento del gobierno a la ENIPLA, lo que ha implicado un cambio de enfoque de la estrategia. En el ahora "Plan Familia Ecuador", se abandona el enfoque de derechos, centrado en las y los adolescentes y jóvenes, y en su entorno inmediato (educativo, familiar y comunitario), para adoptar un enfoque familista basado en valores morales, lo que representa un retroceso respecto de los avances logrados con la ENIPLA.
31. Entre las condiciones que pueden asegurar que los efectos positivos del proyecto se optimicen, hay dos que aparecen como los más relevantes. A saber: la voluntad política de las autoridades gubernamentales y la institucionalización de políticas.
32. En esa misma línea, un factor que puede contribuir a que los productos y resultados generados en el marco del proyecto sigan en el tiempo y produzcan impactos positivos en la mejora de la calidad de los servicios de atención a las víctimas; está la decisión o no del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social de continuar con los esfuerzos para llevar adelante un trabajo intersectorial orientado a mejorar



la atención a las víctimas de violencia; y, particularmente para institucionalizar el Sistema de protección integral a niñas, niños, adolescentes y mujeres que sufren violencia de género.

3.2 LECCIONES APRENDIDAS

A partir de la experiencia durante la ejecución del proyecto, las personas entrevistadas para esta evaluación, manifestaron los aprendizajes que les dejó su participación. También al analizar la información recabada se pudo identificar algunas lecciones que pueden ser útiles a la hora de planificar y ejecutar nuevos proyectos de este tipo.

1. Un factor determinante en la ejecución de un proyecto con instituciones estatales es contar con la voluntad política de las autoridades que están al frente de las entidades participantes. La experiencia de esta intervención mostró que no es suficiente contar con un marco normativo, una planificación nacional o con acuerdos con instancias del Estado –como la SETECI o el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social– para asegurar la disposición de las instituciones ejecutoras a realizar las actividades y a cumplir los objetivos, tal como ocurrió con el Ministerio de Inclusión Económica y Social.
2. Un acierto del proyecto y un aprendizaje para futuras intervenciones en el ámbito estatal es que cuando se logra articular las acciones del proyecto dentro de políticas más amplias que se están desarrollando en los sectores e instituciones participantes; se producen sinergias y complementariedades que potencian dichas políticas, pero también que posibilitan el logro de los resultados propuestos. Al respecto una técnica de uno de los Ministerios ejecutores señaló: *“Hay que decir que si este proyecto tuvo un efecto positivo fue porque contó con toda una institucionalidad que estaba trabajando con los mismos objetivos. Sin eso hubiese sido difícil que surta efecto”* (Ex funcionaria del MINEDUC, contraparte del proyecto).
3. En un contexto de una poco consolidada institucionalidad, el cumplimiento de algunas competencias o mandatos que tienen las distintas entidades públicas, depende en gran medida de la “agencia personal” de personas comprometidas con el tema –en este caso con los derechos de las víctimas de género– quienes pueden incidir en las autoridades, o de técnicas que debido a su interés en el tema buscan potenciar los recursos del proyecto, articularlos a otras iniciativas que están llevando adelante y producen sinergias positivas hacia la consecución de los objetivos, propósito y fin del proyecto. De lo contrario, si no se cuenta con ese tipo de apoyo, la ejecución de las actividades previstas en el proyecto es más limitada.

Estas dos lecciones reseñadas se sintetizan en la afirmación de una de las informantes clave: *“No sé si ninguno (de los Ministerios participantes) conozca sus competencias, pero hay dificultad. Lo que sí es cierto es que nada está institucionalizado, todo depende de la voluntad política que haya”* (Consultora del proyecto).

4. El trabajo interinstitucional e intersectorial continúa siendo una tarea pendiente en el ámbito estatal; pues a pesar de haber asumido la importancia de coordinar esfuerzos desde los distintos sectores y de contar con un Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; aún no se cuenta con mecanismos institucionalizados que permitan una real planificación, articulación y ejecución de forma conjunta. En el caso del proyecto, si bien se trabajó en el tema con distintos sectores y se ejecutaron distintas actividades sectoriales con el mismo fin; no fue posible concretar un trabajo articulado entre los distintos ministerios o entidades estatales. Por este hecho, haberse propuesto institucionalizar un mecanismo de coordinación entre los actores del sistema de protección a víctimas de violencia de



género fue una apuesta correcta; empero la falta de experiencia estatal real de coordinación fue un impedimento para alcanzar dicho resultado.

5. Una lección aprendida adicional es que un proceso de institucionalización de una política requiere de procesos más prolongados y que con esa perspectiva se incluyan diversas acciones en distintos ámbitos y niveles, tal como plantea la *Malla de institucionalización de políticas de género* desarrollada por Levy. En su propuesta, esta autora señala que para lograr institucionalizar una política de género, se requiere contar con los siguientes elementos: experiencia e interpretación de la realidad, presión política desde las bases, capacitación para el desarrollo profesional y técnico, asignación de recursos humanos y económicos, desarrollo de programas y proyectos, ubicación de la responsabilidad central en los temas de género, metodología, procedimientos investigación y producción de teoría y conocimiento⁹ Si bien el proyecto se orientó básicamente a la producción de mecanismos de atención integral y realizó acciones para la capacitación de los recursos humanos, que constituyen dos de los elementos de los señalados en la Malla, era muy difícil asegurar el cumplimiento de un resultado como la institucionalización del sistema de protección y atención a las víctimas, en un corto período de tiempo, y sin contar con otros de los componentes de la Malla para poder asegurarlo.
6. La ejecución del proyecto puso en evidencia el poco interés o importancia que se otorga al trabajo en torno a la violencia de género, en la agenda de los Ministerios participantes; puesto que al final se lo considera un tema menor o se lo percibe como un problema que solamente compete a la función judicial. Esta dificultad fue reiterada por las personas que estuvieron involucradas en el desarrollo de la intervención. Así afirma la ex coordinadora del proyecto del MCDS: *“una verdad es que para muchas instituciones, este sigue sin ser un tema importante, ni siquiera voy a decir prioritario,... sin embargo estaba el proyecto, estaba el convenio firmado”* (Coordinadora del Proyecto, MCDS). En palabras de la entonces responsable de la AECID: *Una lección fue ver la dificultad de trabajar en un tema que nunca se prioriza realmente en las distintas instancias, a la hora de realizar actividades y de asignar recursos”* (Responsable del Proyecto, AECID).
7. En cuanto al diseño y elaboración del proyecto, un aprendizaje fue que no es suficiente conocer la normativa y las políticas nacionales, y definir las necesidades que se quieren responder a través del proyecto; sino que es fundamental contar con más tiempo para definir y planificar las actividades con cada uno de los Ministerios participantes. En ese sentido, hay que evitar formular los proyectos “en despacho” y darse tiempo para consensuar previamente con cada una de las instancias.
8. Una lección de esta experiencia es sobre la necesidad de prever posibles obstáculos o impedimentos a nivel político y técnico que podrían afectar la ejecución del proyecto; más aún en un contexto como el que ha vivido el Ecuador en los últimos años, caracterizado por cambios permanentes en la normativa y en la institucionalidad pública. Hacerlo supone prever alternativas ante los posibles riesgos o cambios que surjan en el ámbito de la intervención.
9. La ejecución del proyecto también puso en el tapete la tendencia a que en el país se vea o se conciba a un proyecto como iniciativa y responsabilidad de una persona, de manera que su ausencia acabó siendo un obstáculo para ejecutarlo y lograr los resultados programados.
10. Producir documentos escritos, como fue la elaboración de la Norma técnica para atender a las víctimas de violencia en el ámbito de la salud o la suscripción del Convenio entre el MCDS y el Consejo de la

⁹ En síntesis, estos son los elementos que conforman la Malla de institucionalización del género en las políticas” desarrollada por Caren Levy en su trabajo “Institucionalización del género en las políticas y planificación de los asentamientos humanos” en Dicci María Elena (1996) *Asentamientos humanos, pobres y género*. Santiago de Chile, pp. 47-76



Judicatura; fue un acierto del proyecto; pues ello contribuye a que algunos procesos se institucionalicen.

11. En el camino recorrido por el proyecto, se vio que un vacío del sistema de protección y atención que se buscaba institucionalizar, fue no haber considerado la relevancia de trabajar paralelamente e incorporar en el sistema a las distintas instancias del Sistema de Justicia; que es uno de los ejes para asegurar la atención, la protección y el ejercicio de los derechos de las víctimas. Por tanto, el aprendizaje es sobre la importancia de trabajar con todos los actores involucrados, para así poder responder a la naturaleza multidimensional de la violencia de género contra niñas, niños, adolescentes y mujeres.

88

4. RECOMENDACIONES

Con base en las conclusiones y lecciones aprendidas en el proceso de ejecución del proyecto, se formulan algunas recomendaciones, en miras a futuras intervenciones que se realicen en relación con temas de género y, particularmente, con respecto a la violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de violencia de género.

1. Es necesario que la formulación de un proyecto intersectorial el que intervienen distintos actores institucionales, se realice con la participación directa de dichos actores, con el fin de asegurar un mejor acoplamiento a la dinámica y políticas de cada Ministerio o instancia se encuentra ejecutando. Además, se recomienda que como resultado de ese proceso de acuerdo, se suscriba algún documento, por ejemplo una carta de compromiso entre las partes. Contar con un respaldo escrito contribuirá a asegurar la ejecución del proyecto, conforme a lo acordado, evitando así que la voluntad de hacerlo cambie según la autoridad que se encuentre al frente de dichas instancias al momento de la ejecución.
2. Se recomienda que al diseñar y elaborar un proyecto para ejecutarlo con instituciones públicas, se debe considerar más el contexto político y la situación de la institucionalidad en el país donde éste se ejecute. Al hacerlo es importante prever el impacto de este tipo de externalidades, y visualizar posibles alternativas para los distintos escenarios.
3. En los proyectos relacionados con revertir las inequidades de género y fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres, deberían contemplar tiempo y recursos para realizar cabildeos; pues, en los hechos, muy pocas veces estos asuntos son considerados prioritarios en los distintos estamentos públicos. De ahí que demanden de una agencia personal constante, la cual consume mucho tiempo y exige tareas adicionales para la coordinación del proyecto.
4. En los proyectos cuyos resultados esperados sean relativos a la institucionalización de una política pública, es necesario considerar que hacerlo demanda una intervención más prolongada y en diversos ámbitos, sobre todo cuando se trata de responder a problemas complejos y de múltiples aristas, como es la violencia de género. Esto no significa que no tenga validez la ejecución de un proyecto para apoyar un proceso de institucionalización mediante acciones concretas, como fue la producción de procedimientos y normativa para la actuación en Salud y Educación, como en el caso analizado. Sin embargo, habría que sopesar mejor las posibilidades reales de alcanzar resultados, como el esperado en el caso analizado, en cuanto a institucionalizar un mecanismo de coordinación entre diversos actores e instancias; pues para lograrlo se requiere de varias voluntades políticas; pero también del desarrollo de experiencias positivas de trabajo intersectorial o interinstitucional.



5. A partir de los resultados del proyecto, una recomendación es la de tratar de articular de la mejor manera posible las acciones del proyecto con programas y políticas que se encuentren ejecutando en los ámbitos de la intervención. Esto permite sinergias y complementariedades, en tanto se aporta a esas políticas y se viabilizan y potencian los resultados del mismo.
6. Es aconsejable que el perfil que se elabore para la persona que asuma la coordinación de un proyecto relacionado con los derechos de las mujeres y demás víctimas de la violencia de género, no solo califique los títulos académicos obtenidos, el manejo de competencias en la ejecución de proyectos o su experiencias laboral; sino que es fundamental que se incluyan consideraciones como conocimiento e interés sobre el problema sobre el cual se busca incidir; y, sobre todo, que tenga antecedentes de trabajo y de compromiso con la defensa de los derechos de las mujeres y de las víctimas de violencia de género. La experiencia del proyecto muestra la importancia de este aspecto.
7. Una recomendación para el MCDS, en tanto ejecutor y coordinador del proyecto, es que se continúe y se fortalezca el proceso de construcción de políticas intersectoriales; y, particularmente, que se dé seguimiento y continuidad a los procesos a los cuales aportó este proyecto. En concreto, sería deseable que:
 - a) se mantenga la ejecución de la Hoja de ruta hecha en el marco del Convenio con el Consejo de la Judicatura, y que dicho convenio se renueve hasta alcanzar su objetivo de definir un procedimiento para el funcionamiento y la interrelación entre todas las instancias que atienden a las víctimas de violencia de género;
 - b) se amplíe la socialización y la capacitación a los servidores de salud sobre la Norma Técnica para atender este tipo de violencia, y para los servidores del sistema educativo, principalmente de los DECE, para que se continúe aplicando las rutas y protocolos en los casos de violencia sexual o de otro tipo; y,
 - c) se fortalezca el trabajo en redes en el nivel local, de manera que se mejore la atención a las víctimas de violencia y que se evite su re victimización.
8. La recomendación para los dos Ministerios (Educación y Salud) que desarrollaron procesos importantes para definir estándares de actuación y atención a las víctimas de violencia de género; es que se continúe el trabajo de seguimiento, se amplíe y profundice la capacitación sobre el tema a los integrantes de la comunidad educativa (estudiantes, padres y madres, docentes, autoridades), se apoye y exija a los DECE que se cumplan los procedimientos acordados al interno, como con el Sistema de Justicia.

Al respecto, la responsable del MINEDUC de las políticas para erradicar la violencia en el Sistema Educativo Nacional, señala: *"La capacitación es fundamental, se requiere de una formación más sostenida en estos temas. Estos procesos podrían efectuarse en la Universidad Nacional de Educación (UNAE), con los equipos profesionales de los DECE... La gente pide materiales y herramientas para poder trabajar, insumos para mejorar sus prácticas"*.

9. Con respecto a los procesos de asignación de recursos por parte de la cooperación y de la SETECI, es indispensable agilizar dichos procesos, de manera que no se repita el hecho de que el proyecto comienza a ejecutarse con tanto retraso que algunas de las actividades programadas ya se habían efectuado y otras ya no podían realizarse.