



**Metodología de costeo
de políticas públicas
para el abordaje integral en los ejes
de prevención, atención
y reparación de la violencia
contra las mujeres y las niñas**



Metodología de costeo de políticas públicas para el abordaje integral en los ejes de prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas

© PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
© 2020 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados.

Esta publicación puede ser usada libremente para propósitos no comerciales de uso justo con el adecuado reconocimiento al PNUD y CAF. Cualquier otro uso debe ser autorizado de manera escrita por PNUD a continuación de una solicitud de permiso escrita. Todo uso del contenido, en su totalidad o en partes, en copias impresas o electrónicas, inclusive en cualquier forma de visualización en línea, deberá incluir la atribución al PNUD, por su publicación original.

Equipo coordinador de la publicación

PNUD

José Cruz-Osorio, Gerente del Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina

Guillermina Martín, Especialista de Políticas de Género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

Sebastián Essayag, Coordinador Regional de Proyectos de Violencia contra las Mujeres y las Niñas y Femicidio/Feminicidio y Seguridad Ciudadana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe.

Apoiado por:

Camila Arguedas Najarro, Asistente de Programas del Equipo Regional de Género del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

Carolina Cornejo, Asociada de Comunicación del Equipo Regional de Género del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe

Denise Ledgard, Oficial de Programa de Gobernabilidad, PNUD Perú

Karim Velasco, Coordinadora de proyectos, Gobernabilidad Democrática, PNUD Perú

Nathalie Trejo, Técnica para la Transversalización del género, PNUD Ecuador

Alejandra García, Analista de Género, PNUD Argentina

CAF

Edgar Lara, Dirección de Sostenibilidad, Inclusión y Cambio Climático

Autor

Javier A. Curcio,
Investigador IIEP BAIREs - UBA CONICET

Julia Frenkel,
Especialista en finanzas públicas para la niñez y economía de la salud

Revisión de Estilo: Phoenix Design

Coordinación de diseño y publicación: Vanessa Hidalgo y Carolina Cornejo

Diseño Editorial: Phoenix Design

ÍNDICE

Introducción	5
2. El problema de la violencia contra las mujeres y las niñas y las respuestas de políticas públicas para su erradicación en América Latina y el Caribe	8
3. Los costeos de políticas públicas	16
4. Metodología de costeo para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas a través de las iniciativas de los Estados	21
4.1. PASO I. ¿En qué deben invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas? El estándar deseable de intervención	23
4.2. PASO II. ¿Cuánto deberían invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas? Los costos de implementación del estándar deseable de intervención	30
4.3. PASO III. ¿En qué y cuánto invierten los Estados para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas? El esquema de intervención o las políticas vigentes y su costo	34
4.4. PASO IV. ¿Cuál es la brecha de inversión para garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a vivir sin violencia? La brecha de inversión para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas	37
4.5. PASO V. ¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento/presupuestarios potencialmente disponibles para financiar esa inversión? El financiamiento de la brecha de inversión	38
5. Aplicación de la herramienta de costeo a casos seleccionados correspondientes a Argentina, Ecuador y Perú	40
5.1. Estudio de caso Argentina: El fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (ESI) en el marco del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA)	41
5.2. Estudio de caso Ecuador: Casas de acogida para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual a cargo de la Secretaría de Derechos Humanos	60
5.3. Estudio de caso Perú: Asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio a cargo del programa Aurora	75
6. Reflexiones finales y recomendaciones	86
Referencias bibliográficas	88
Anexos: Herramienta de costeo violencia contra las mujeres y las niñas	91



INTRODUCCIÓN

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer fue adoptada en Belém do Pará, Brasil, en 1994, formalizando la definición de la violencia contra las mujeres como una violación de sus derechos humanos. La Convención de Belém do Pará establece, por primera vez, el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres, en la lucha para eliminar la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado.

En la actualidad, la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) y la violencia de género son reconocidas como graves problemas de (in)seguridad ciudadana, que comprometen la gobernabilidad democrática de las sociedades.

La nueva Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 confirma que eliminar la violencia es un componente necesario y vital del desarrollo sostenible. El preámbulo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (UN, 2015) define que “no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible”. A su vez, en dicha resolución se destaca que “lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas hará una contribución crucial al progreso en todos los objetivos y metas... Todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas serán eliminadas...”. En directa relación con la prevención contra la violencia, el ODS 5 hace referencia a la violencia contra las mujeres y de género y las prácticas nocivas, y el ODS 16 a todas las formas de violencia, incluida la violencia contra la niñez.

Llegar a la violencia de género cero en 2030 y lograr el cumplimiento de lo establecido por los ODS 5 y 16 requiere de un entramado institucional efectivo en el Estado, nuevas formas de colaboración para implementar políticas públicas, un aumento de los recursos humanos y financieros, infraestructura y servicios destinados a atender y a poner fin a este problema social de amplia envergadura, que apunten a una transformación de los patrones socioculturales y a nuevos pactos sociales que valoricen a las mujeres y a las niñas como actrices centrales en dicha transformación.

La violencia en general, y la VCMN en particular, cobran importancia no solo por el daño hacia la persona y por limitar sus derechos, sino también por las grandes pérdidas económicas que se registran en los ámbitos público y privado, a nivel mundial, regional, nacional, estatal y municipal, así como en los tres órdenes de gobierno. El costo de la VCMN, que comprende gastos por prevención, atención, reparación de daño, sanción, gastos personales de la víctima y del agresor, y gastos institucionales diversos, se eleva al considerar los procesos que obstaculizan el crecimiento social por impedir la participación de las mujeres en las actividades productivas del país y su desarrollo económico.

Aplicar análisis económicos a las respuestas proporcionadas frente a la VCMN facilita “dimensionar” el problema, esto es, determinar la importancia relativa de la violencia de género dentro del panorama general de los problemas urgentes que encara el desarrollo. Calcular el financiamiento necesario para proporcionar las respuestas adecuadas frente a la VCMN es útil porque permite comparar. Es un punto de partida para conocer el uso y la demanda potencial de recursos públicos y privados; facilita desagregar ámbitos en los que se utilizan tales recursos y descubrir cuántos de estos se están dirigiendo a problemas que obstaculizan el desarrollo, en vez de dirigirlos a crear las condiciones para propiciarlos.

En ese contexto, el objetivo del presente documento es poner a disposición de las instancias involucradas con estas temáticas una metodología de estimación de costos o costeo, que permita determinar la magnitud de los recursos financieros que un Estado debe invertir para garantizar el ejercicio efectivo del derecho que tienen las mujeres y las niñas a vivir en un entorno libre de violencia, en un territorio determinado. Las brechas en el cumplimiento de este derecho por parte de las mujeres y las niñas pueden producirse por diversas causas: la inexistencia de respuestas adecuadas por parte del Estado para prevenir y atender el problema de la VCMN, la presencia de barreras de acceso de las mujeres y las niñas a las respuestas vigentes o la existencia de problemas en el diseño o en la implementación de los modelos de intervención propuestos que afectan negativamente la efectividad, calidad o integralidad de las respuestas de los Estados.

Se busca que dicha metodología se constituya como una herramienta de costeo de un modelo de intervención integral para prevenir, atender y reparar la VCMN con el objetivo de:

- Ser una herramienta para visibilizar la necesidad de asignación de recursos a estas políticas.
- Contribuir al diseño y aprobación de políticas para prevenir, atender y reparar la VCMN (planificación estratégica de políticas) con financiamiento adecuado, mediante la identificación ex ante de recursos y mecanismos presupuestarios necesarios para su implementación.
- Identificar brechas de inversión para mejorar cobertura/calidad/escalamiento o rediseño de políticas (diferencia entre cuánto se invierte y cuánto se debería invertir).

Para el cumplimiento de los objetivos mencionados, luego de este apartado introductorio, el capítulo 2 resume las respuestas de políticas públicas para prevenir, atender y reparar la VCMN que los diferentes países vienen desarrollando en la región de América Latina y el Caribe. El capítulo 3, incorporado a continuación, contiene una introducción general a los procesos de costeos de políticas públicas para dar paso, en el capítulo 4, a la presentación de la herramienta de costeo para la prevención, atención y reparación de la VCMN que, como se mencionó, constituye el aporte central del trabajo realizado.

El capítulo 4, que presenta y describe la herramienta de costeo, se compone a su vez de cinco secciones relacionadas con los diferentes pasos a desarrollar para su aplicación. Los pasos plantean cinco interrogantes centrales que guían el proceso de costeo: I) ¿En qué deben invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la VCMN? (relacionado con la definición de los estándares deseables de intervención para prevenir, atender y reparar la VCMN); II) ¿Cuánto deberían invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la VCMN? (estimación de los costos de implementación del estándar deseable de intervención, definido en el paso previo); III) ¿En qué y cuánto invierten los Estados para la prevención, atención y reparación de la VCMN? (inversión en intervenciones vigentes); IV) ¿Cuál es la brecha de inversión para garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a vivir sin violencia? (identificación de la brecha entre el financiamiento vigente y el costo de implementación del estándar deseable de intervención) y finalmente V) ¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento/ presupuestarios potencialmente disponibles para financiar esa inversión? (alternativas y posibilidades de financiamiento para cerrar las mencionadas brechas de inversión).

El trabajo se completa en el capítulo 5 con la aplicación metodológica de la herramienta a una serie de intervenciones estatales seleccionadas, en los tres países participantes del proyecto: Argentina, Ecuador y Perú. La selección de las intervenciones se realizó con el objetivo de testear y validar de manera exploratoria el diseño metodológico propuesto y de orientar las potenciales aplicaciones futuras, en las que se espera una implementación integral de la herramienta a los planes y estrategias que se encuentren en proceso de planificación y/o aplicación en los países. Los criterios de selección buscaron cubrir los tres ejes del marco de abordaje integral (prevención, atención y reparación de la VCMN) con ejercicios oportunos y que reflejaran una diversidad de características que enriquecieran la aplicación y demostración de la herramienta, asociadas, por ejemplo, con la intersectorialidad y la interjurisdiccionalidad en el abordaje de las respuestas, así como con estrategias con funciones de producción diversas.

Por último, se incluye un último apartado con reflexiones finales y recomendaciones para guiar las potenciales aplicaciones de la herramienta elaborada y se presenta una planilla anexa como herramienta para el desarrollo del costeo en sus diferentes pasos. Las recomendaciones derivadas del trabajo buscan orientar a los tomadores de decisión, para mejorar las respuestas en materia de prevención, atención y reparación de la VCMN, y favorecer la incidencia política para la asignación de recursos dirigidos a atender el problema de la VCMN en los países de la región.



2. El problema de la violencia contra las mujeres y las niñas y las respuestas de políticas públicas para su erradicación en América Latina y el Caribe

Si bien en la literatura académica, los instrumentos legales, las políticas públicas (protocolos, planes nacionales, etc.) e incluso a través de los medios de comunicación y la prensa se utilizan con frecuencia los términos violencia contra las mujeres, violencia de género, violencia doméstica y violencia intrafamiliar de manera intercambiable, es decir, como si fueran sinónimos o conceptos equivalentes, ciertamente no significan lo mismo. La violencia en un sentido amplio se refiere a todo acto (o la amenaza) que cause daño o sufrimiento, sea este físico, emocional, psicológico, patrimonial o económico, etc. El documento “Del compromiso a la acción” publicado por el PNUD (2017) define a las diferentes formas de violencia, como se resume en los siguientes párrafos:

La *violencia doméstica* es aquella perpetrada por un varón o una mujer exclusivamente en el ámbito privado, comúnmente el hogar donde vive o reside la víctima/sobreviviente, que también puede ser un varón o una mujer, indistintamente. Lo particular de esta categoría es el ámbito privado donde se inflige la violencia en cualesquiera de sus manifestaciones, ya sea entre familiares, consanguíneos o políticos, o bien entre personas que, sin ser familiares, viven en un mismo hogar (misma unidad doméstica).

La *violencia intrafamiliar* hace referencia a cualquier expresión de violencia ejercida entre personas que integran una familia, es decir, que poseen un lazo de consanguinidad o establecido legalmente, independientemente de si la violencia es infligida en la esfera privada o pública. La *violencia doméstica* y la *violencia intrafamiliar* podrían resultar equivalentes si la violencia es ejercida entre miembros de una misma familia que, además, viven bajo el mismo techo. El/La agresor/a y la víctima/sobreviviente también pueden ser de cualquier género.

La *violencia de género* se define como cualquier violencia ejercida contra una persona en función de su identidad o condición de género, sea hombre o mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. Las mujeres suelen ser las víctimas principales de tal violencia, debido a la situación de desigualdad y discriminación en la que viven. (Fuente: Grupo Interagencial de Género, s.f.).

Según la mencionada Convención de Belem do Pará la *violencia contra las mujeres* hace referencia a “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (Capítulo I, Artículo 1°). La violencia contra las mujeres incluye la multiplicidad de expresiones de violencia, perpetradores y ámbitos en los que puede ejercerse, ya sea dentro de la familia, la pareja o cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad o en el espacio público, incluyendo aquella por acción, omisión e inacción del Estado (Capítulo I, Artículo 2°). La *violencia contra las mujeres* es infligida solo hacia las mujeres, debido a su sexo o su género, y en la gran mayoría de los casos es perpetrada por los varones por una multiplicidad de causas en un “sistema de dominación masculina” que está anclado históricamente.

Por lo tanto, debe considerarse que la *violencia contra las mujeres* no incluye cualquier forma de violencia cuyo blanco es una mujer, sino aquellas en las que opera la discriminación como condición para que se ejerza o para que se ejerza en la forma en que se ejerce. No se trata de una violencia fortuita (...) el factor de riesgo es ser mujer (Heise, citada por Bunch, 1991). Esta violencia cumple un papel social fundamental como mecanismo por el que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre.

Este tipo de violencia tiene múltiples causas, entre las que destacan las condiciones socioculturales que la generan; por una parte, la división sexual del trabajo y, por otra, aspectos ideológico-culturales adquiridos en el proceso de socialización diferencial y en el aprendizaje cotidiano de los roles y atributos psíquicos estereotipados que se otorgan a varones y mujeres y que, una vez incorporados en sus identidades, crean condiciones que contribuyen a la violencia. La agresión y el maltrato no son, entonces, actos aislados, sino que forman parte de un proceso de interacción potenciado por valores vinculados a la relación de dominación y sumisión y a la desigualdad entre los sexos.¹

A lo anterior habrá que sumarles contexto y situaciones que propician la violencia de género y contra la mujer: conflictos armados, desempleo/pobreza, la ausencia de marcos y políticas para su prevención y tratamiento, entre otros. Las mujeres sufren un *continuum* de violencia “al interior del hogar y fuera de la vivienda, en el barrio, la ciudad y en el ámbito público” (Vargas, 2007 citado por CAF-PNUD (2018), a lo cual habría que añadir también las relaciones campo-ciudad y la escala global.

El feminicidio como máxima expresión de la violencia contra las mujeres, constituye un problema latente en la región. De los 25 países del mundo con las tasas más altas de feminicidio, 14 están en América Latina y el Caribe²; en promedio, 12 mujeres son asesinadas diariamente por su condición de género³. Solo en Centroamérica, dos de cada tres mujeres mueren por dicha razón⁴.

1 CEPAL (1996). Violencia de género: un problema de derechos humanos. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/S9600674_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2 Global burden of armed violence. (2011). Geneva Declaration on Armed Violence and Development. Disponible en: http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011_CH4_rev.pdf

3 CEPAL (2016). Feminicidio, infografía. <http://www.cepal.org/es/infografias/feminicidio>

4 PNUD (2009). Informe sobre Desarrollo Humano para América Central http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf

Entre 2010 y 2015 el número de países de América Latina y el Caribe que han tipificado este delito en sus leyes penales subió de 4 a 16. Sin embargo, la promoción de las reformas penales necesita estar acompañada de mejores herramientas para la recolección de sus datos y la sanción de los femicidios/feminicidios. Actualmente, Honduras es el país de la región con el mayor número total de femicidios (531 en 2014), alcanzando una preocupante tasa de 13.3 femicidios por cada 100 000 mujeres. Las tasas más altas a nivel regional corresponden a El Salvador y República Dominicana. En términos de números absolutos, Argentina y Guatemala se ubican en segundo y tercer lugar, con más de 200 femicidios cada uno, en 2014 (OIG-CEPAL)⁵.

Mientras que los hombres (principalmente adolescentes y jóvenes) tienen mayores probabilidades que las mujeres de morir en contextos urbanos violentos, las tasas de homicidio de mujeres también son muy altas en estos contextos (Alvazzi del Frate, 2011 citado por CAF-PNUD 2018). Si a estas altas tasas se les suma la violencia dentro del seno familiar/del hogar, las mujeres sufren un alto grado de inseguridad en los espacios públicos y privados.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la violencia de pareja íntima también representa una forma de exclusión que limita la capacidad de decisión y de acción de quienes la enfrentan, en la medida en que vulnera las potencialidades para disfrutar de una existencia autónoma y digna.

La violencia de pareja íntima es una de las múltiples formas de violencia que sufren las mujeres⁶. En la actualidad, millones de hombres en la región ejercen violencia contra sus parejas todos los días, ya sea económica, emocional, sexual o física. Según información disponible relativa a cinco países de América Latina y el Caribe, y correspondiente a distintos momentos del período comprendido entre 2000 y 2010, en promedio el 27,3 % de las mujeres han reportado que han sufrido alguna vez violencia física ejercida por su pareja íntima, y en promedio el 8,3 % de las mujeres de esos países han señalado que han sufrido alguna vez violencia sexual (IDH América Latina y el Caribe, PNUD, 2016 en CAF-PNUD 2018).

Contrariamente a lo que podría pensarse, la violencia de pareja íntima no depende del nivel socioeconómico o de las características étnico-raciales de los hombres que la ejercen o de las mujeres que la padecen. La violencia contra las mujeres no se ejerce únicamente en el ámbito privado, sino que constituye un *continuum* a lo largo de sus vidas (Kelly, 2002 citado por CAF-PNUD 2018). Son múltiples los actores que la ejercen y de variadas formas, desde el vecino que acosa sexualmente, el compañero que maltrata, el padre que de niña la hace trabajar, hasta el funcionario que revictimiza. El espacio público está cobrando relevancia como lugar donde se desarrollan las amenazas y se concreta la violencia cotidiana contra las mujeres;

Asimismo, la violencia contra las mujeres ha de analizarse en relación con las múltiples estructuras de poder que dividen a nuestras sociedades, la discriminación por género confluye con la discriminación de clase, etnia, origen nacional, condición de discapacidad, edad, orientación sexual e identidad y expresión de género, entre otras, construyendo identidades complejas que se combinan produciendo experiencias sustantivamente diferentes (AWID, 2004, p.2 citado por CAF-PNUD 2018).

La mayoría de los países ha generado planes de acción nacionales para dar respuesta a este problema y han destinado recursos públicos para implementar servicios como líneas de ayuda, apoyo legal, terapia psicológica o refugios temporales. El reto es que los recursos son insuficientes e inadecuados en comparación a las necesidades; las políticas requieren una respuesta integral y aún existe mucha fragmentación en las respuestas.

A partir de un trabajo realizado por PNUD y ONU Mujeres sobre los avances de los planes nacionales para responder a la VCMN,⁶ es posible considerar un Modelo Marco de Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas que incluya una serie de medidas organizadas en cuatro ejes que se pueden denominar como: i) desarrollo de capacidades gubernamentales para dar respuesta a la VCMN; ii) prevención de la VCMN; iii) atención de la VCMN y, iv) reparación de la VCMN.

Las medidas para el desarrollo de capacidades gubernamentales (marcos legales, planes y políticas, coordinación interinstitucional, presupuestos y evaluaciones por resultado) proponen:

.....

5 <http://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>

6 Se define como "el abuso físico, sexual, emocional o económico, incluido el comportamiento controlador, ejercido por una pareja íntima" (Stockl, Devries y Watts, 2015).

7 Para más detalles véase PNUD y ONU Mujeres (2017).

- Promover la transición de leyes de primera generación que penalizan la violencia en el ámbito familiar o doméstico a leyes de segunda generación o integrales que responden también a las manifestaciones de violencia contra las mujeres y las niñas en las calles, medios de transporte, espacios recreativos y educativos, en el marco de conflictos armados, desastres naturales y situaciones de emergencia, de fenómenos migratorios, asilo, desplazamiento forzoso y nuevos contextos de criminalidad organizada, y, sobre todo, que reconozcan la responsabilidad del Estado por acción u omisión ante situaciones de violencia.
- Fomentar el diseño e implementación de políticas o planes nacionales integrales cuyos objetivos estén centrados en los ejes de prevención, atención, sanción y reparación; que estas políticas sean pactos de Estado que aseguren compromisos a largo plazo y que tengan un enfoque multidisciplinario, intersectorial, una coordinación multinivel que incluya niveles territoriales y locales, interinstitucional e intergubernamental.
- Aumentar los recursos presupuestarios para la implementación de los planes nacionales para erradicar la violencia contra las mujeres.
- Realizar más evaluaciones sobre los resultados de las políticas o planes nacionales y la medición confiable, sistemática y periódica de la prevalencia e incidencia de la violencia contra las mujeres, para formular políticas basadas en evidencia.

En cuanto a medidas para la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas, se busca:

- Superar patrones culturales patriarcales que naturalizan la violencia contra las mujeres mediante programas educativos y de sensibilización que incluyan a niñas, niños, mujeres y hombres jóvenes y adultos para promover modelos sociales y relaciones basadas en el respeto y la igualdad.
- Las políticas dirigidas a promover cambios culturales y en las actitudes de los hombres que ejercen violencia han tenido menor avance (IDH, 2016 en CAF-PNUD 2018)⁸. La prevención primaria y el trabajo con niños, jóvenes, hombres y mujeres en la prevención de la violencia contra las mujeres deben estar institucionalizados y ser parte central de las políticas públicas dirigidas a erradicar la violencia de género.
- Que los programas relacionados con servicios de salud, tales como los programas de salud sexual y reproductiva, salud materna, neonatal e infantil, los programas para la prevención de la infección por el VIH, de salud mental y de prevención y tratamiento del uso del alcohol y las drogas, tomen en cuenta el vínculo entre la violencia y estas condiciones de salud e integren una respuesta a la violencia en sus servicios. También es fundamental integrar la capacitación sobre la violencia contra las mujeres y las niñas en los programas de estudio a nivel de licenciatura y en los currículos de educación continuada para los profesionales de la salud.
- Que existan políticas educativas que aborden los procesos de socialización de género⁹, la igualdad de género y el empoderamiento de las niñas y las mujeres, la promoción de una cultura de paz y el cuidado de las personas, ligado a masculinidades no violentas. Promover los planes nacionales de prevención de las violencias contra las mujeres, las leyes de educación y los planes nacionales de educación de los países junto con el desarrollo de capacidades en las y los educadores y de currículos adecuados basados en la igualdad y la no discriminación.

En cuanto a medidas para la atención de la violencia contra las mujeres y las niñas, el marco propone:

- Fortalecer las respuestas y modelos de atención integrales y la prestación de servicios a nivel de la atención primaria. Recientemente se están implementando centros especializados que reúnen todos los servicios (los llamados "one-stop shops"). Estos centros parecen más apropiados en áreas con alta densidad de población, mientras que, en función de sus costos, los servicios integrados en los establecimientos de salud pueden ser más eficaces en zonas rurales.
- Fortalecer y/u ofrecer la implementación de líneas telefónicas de atención de emergencia que estén disponibles de manera inmediata las 24 horas de los 7 días de la semana y que estén vinculadas estrechamente con los servicios de salud, policiales y sociales.

.....

8 Se observa una tendencia a aumentar los programas orientados a trabajar con hombres agresores, pero las evaluaciones de impacto de programas a nivel global no arrojan resultados concluyentes, muestran en muchos casos datos contradictorios o un impacto mínimo o inexistente. (Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas Unete para poner fin a la violencia contra las mujeres, 2016).

9 La socialización de los géneros es un proceso mediante el cual las personas aprenden a comportarse de determinadas maneras, acordes con las creencias, valores, actitudes y ejemplos de las sociedades en que viven. El proceso comienza no bien una mujer queda embarazada, cuando quienes la rodean comienzan a juzgar el valor de los varones con respecto a las mujeres. Esas imágenes estereotipadas se perpetúan debido a que los familiares, maestros y otros tienen expectativas distintas para los niños y para las niñas.

https://www.unicef.org/spanish/earlychildhood/index_40749.html

- Contar en las diferentes instituciones con funcionarias y funcionarios capacitados en la atención a la violencia contra las mujeres y las niñas es fundamental. El fortalecimiento de capacidades y/o las capacitaciones de funcionarias/os de las comisarías de la mujer o familiares tienen un impacto positivo sobre la incidencia de denuncias hechas por mujeres y niñas víctimas de la VCMN cuando la capacitación se enfoca en temas de concientización sobre la VCMN y calidad de servicios.
- Fortalecimiento y/o puesta en marcha de sistemas, redes o modelos de atención integral que buscan la coordinación interinstitucional para poder brindar una mejor atención a las mujeres y las niñas, según los estándares internacionales.
- La debida diligencia obliga a los estados a prevenir, investigar y perseguir los casos de violencia. Esta respuesta tiene que ser integral, multidisciplinaria, coordinada, sistemática y sostenida.
- Fortalecer la articulación entre las políticas públicas específicas dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres y otras políticas, como las de salud, educación, VIH/SIDA, vivienda, seguridad ciudadana y empoderamiento económico, entre otras. Esta articulación es indispensable para abordar el problema de manera integral.
- Incluir en las políticas de seguridad las vulnerabilidades específicas de las mujeres a las diferentes formas de violencia, especialmente a las violencias de género contra las mujeres y otras víctimas en el espacio público. Incluso aquellas políticas que van más allá del enfoque fallido de la “mano dura” y tienen enfoques multisectoriales para “abordar las necesidades tanto a corto plazo, así como las vulnerabilidades estructurales que están detrás de la delincuencia y la violencia” (PNUD, 2013), que aún no terminan de considerar las vulnerabilidades específicas de las mujeres a las diferentes formas de violencia.

En cuanto a medidas para la reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas, se propicia:

- Mayor continuidad en las políticas o planes nacionales y mayor integralidad en la respuesta, aumentando las acciones de reparación, especialmente las dirigidas al empoderamiento económico de las supervivientes.
- Igualmente se requiere mayor avance en el empoderamiento de las sobrevivientes, incluyendo fondos públicos estables para la provisión de servicios, apoyo para contar con ingresos suficientes para poder vivir de manera autónoma y lejos de su agresor. Esto requiere programas para promover la inserción y la permanencia laboral de las mujeres sobrevivientes de violencia de género y garantizar la reparación económica y la atención psicosocial de niños, niñas y adolescentes sobrevivientes del femicidio de sus madres (Campaña Únete, 2016).

Por otra parte, el mencionado Marco de Abordaje señala que una respuesta integral a la violencia contra las mujeres y las niñas requiere de la coordinación interinstitucional entre un diverso grupo de actoras, entre las cuales se destacan las instancias gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones multilaterales para el desarrollo.

Dentro de las instancias gubernamentales pueden destacarse:

- Los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) son las instituciones rectoras de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, y de las políticas integrales de prevención y atención a la violencia contra las mujeres. Necesitan fortalecer su liderazgo, por lo que contar con alta jerarquía institucional podría facilitarles el trabajo de coordinación de las respuestas intersectoriales.
- Los Ministerios de Seguridad lideran las políticas de seguridad ciudadana. Sin embargo, la violencia contra las mujeres y las niñas no entra dentro de las definiciones de seguridad pública y ciudadana y no todos los planes de seguridad están alineados y/o articulados con las políticas para una vida libre de violencia contra las mujeres¹⁰.
- Los Sistemas de Administración de Justicia y Policía son los responsables de ofrecer un acceso efectivo a la justicia y de garantizar protección y un trato adecuado en las dependencias policiales a las mujeres y niñas víctimas de violencia. Sin embargo, los Estados tienen una respuesta poco ágil y victimizante en cuanto a la debida diligencia y a hacer accesibles recursos judiciales (sencillos, rápidos, idóneos e imparciales) que permitan investigar, sancionar y reparar estos actos y prevenir de esta manera la impunidad.

¹⁰ Un ejemplo de buena práctica de articulación entre políticas para una vida libre de violencia contra las mujeres y políticas de seguridad ciudadana lo constituye la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana del Estado Plurinacional de Bolivia, que asigna un porcentaje de los recursos de seguridad ciudadana de los Gobiernos Autónomos Departamentales a la construcción y el equipamiento de casas de acogida y de refugios temporales para mujeres en situación de violencia (un 30 % el primer año y un 10 % a partir del segundo año), y un porcentaje al financiamiento de infraestructura, equipamiento, mantenimiento y atención de los Servicios Legales Integrales Municipales (del 25 % al 30 %, dependiendo de la cantidad de habitantes). IDH, 2016.

- Los Ministerios de Desarrollo Social se articulan con los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en la respuesta de servicios sociales dirigidos a las mujeres sobrevivientes de violencia. En algunos países de la región son los responsables del funcionamiento de los albergues o casas de acogida para mujeres víctimas de violencia y de los servicios de atención integral, aunque, dependiendo del país, estos servicios se ofrecen desde diferentes sectores del Estado.
- Los Ministerios de Economía son centrales en su definición de los presupuestos públicos, por tanto deben incorporar una perspectiva de género en los presupuestos, que incluya claras partidas para la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas a partir de los análisis y costeo de cada institución interviniente en la respuesta multisectorial.
- Los Ministerios de Salud son claves en detectar y atender las situaciones de violencia contra las mujeres. Cada consulta médica es un espacio para descubrir estas situaciones, para la prestación de atención inmediata y para la derivación a otros servicios o sectores, incluidos los servicios legales y sociales. Todavía es necesario fortalecer los procedimientos operativos en la mayoría de los países y asegurar que las y los profesionales de la salud dispongan de las herramientas y capacitación necesarias para identificar a las mujeres y niñas que viven en situaciones de violencia, prestar asistencia clínica apropiada y derivarlas a otros servicios, cuando sea necesario.
- Los Ministerios de Educación y, concretamente, las escuelas pueden tener un papel más estructurado en línea con la política pública, como espacios privilegiados para prevenir la violencia y contribuir a la transformación de los procesos de socialización de las normas de género que legitiman y naturalizan la violencia.
- Las Oficinas Nacionales de Estadística invierten en la recolección de datos sobre la violencia contra las mujeres, mediante encuestas poblacionales dirigidas a medir su magnitud, sus factores de riesgo y sus consecuencias, lo que puede contribuir a mejorar la respuesta, aunque todavía es un número pequeño de países los que lo están haciendo periódicamente. Sin embargo, sigue habiendo una escasez de datos diferenciados por sexo y escasa información sobre violencia contra las mujeres y violencia de género. Los indicadores de seguridad ciudadana con enfoque de género que visibilicen expresiones de violencia contra la diversidad del colectivo de mujeres (mujeres indígenas, afro, trata, etc.) son incipientes.
- Los Ministerios de Trabajo juegan un papel crucial en algunos países en la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión social, como es el caso de las víctimas de violencia de género. Asimismo, cumplen un rol central en la implementación de políticas para erradicar el acoso laboral por razones de género en los espacios laborales, que es una de las formas de violencia definidas en la mayoría de las legislaciones de segunda generación de la región.
- Los Ministerios de Industria o Producción. En el marco de las políticas de creación y estimulación del empleo, es fundamental que incorporen acciones, junto con el sector privado y el Ministerio de Trabajo, para la integración de acciones dirigidas a la reparación de víctimas de violencia de género, promoviendo la inclusión laboral.
- Gobiernos o instancias subnacionales, que implementan a nivel local los planes para la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas. Los espacios locales son puntos clave para conformar instancias interinstitucionales locales que detecten y respondan rápidamente a la violencia contra las mujeres.

En el campo de las organizaciones de la sociedad civil se destacan:

- La sociedad civil y las comunidades, específicamente las organizaciones de mujeres, son las actoras centrales a la hora de incluir este tema en la agenda pública y política. A su vez, realizan arduos esfuerzos para superar los desafíos de lograr una efectiva implementación de la legislación, y realizan acciones de incidencia, prevención, servicios gratuitos de atención dirigidos a mujeres sobrevivientes, monitoreo de los casos, entre otros. Sin embargo, no siempre participan activamente en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas para una vida libre de violencia contra las mujeres. Pero, sobre todo, construyen lazos en las comunidades para prevenir, detectar, atender y reparar la VCMN. No es posible una transformación radical de esta problemática sin el trabajo constante en las comunidades con hombres y mujeres, que ponga en tensión los patrones dominantes masculinos y sus privilegios. En estos procesos, las organizaciones de juventud son actoras importantes en materia de prevención y trabajo con jóvenes hacia nuevos modelos de masculinidad y feminidad basados en el respeto y la igualdad. Esta realidad posiblemente pueda imputarse al modelo hegemónico de masculinidad que predomina en la mayor parte de los países de la región. Finalmente se señala la relevancia de la sociedad civil en términos de innovación y en la identificación de los desafíos/buenas prácticas de política pública.
- Las empresas que componen lo que se puede denominar el sector privado, que constituyen un aliado estratégico para la detección, atención y reparación. Varias empresas en la región han desarrollado guías, líneas de teléfono, capacitaciones y estrategias de comunicación para erradicar el acoso sexual o laboral y la violencia contra las mujeres. Asimismo, pueden jugar un importante papel en la inserción y desarrollo laboral de las sobrevivientes

de violencia de género. Algunos países han desarrollado normativas que exentan de impuestos a las empresas que contratan a mujeres supervivientes de violencia, como el caso de Colombia.

- Otras instancias incluyen los medios de comunicación y, concretamente, las redes sociales, que son aliadas importantes para la sensibilización, el mejoramiento de contenidos en los mensajes que circulan, el cambio de actitudes y la eliminación de la violencia contra las mujeres.

Finalmente, dentro del universo de las instituciones multilaterales para el desarrollo se destacan los siguientes organismos:

- Banca Multilateral para el Desarrollo (BMD): A través de su financiamiento, cooperación técnica, provisión de conocimientos y generación de bienes públicos, la BMD puede tener un papel significativo en la eliminación de todas las formas de violencia contra mujeres y niñas. La función más reconocida de la BMD es la movilización de recursos financieros para el financiamiento de proyectos de desarrollo o de políticas públicas. Por lo tanto, puede ofrecer recursos para el diseño e implementación de programas de tratamiento de las víctimas y de los agresores/maltratadores, para ampliar la oferta de los servicios públicos (salud, judiciales, empresariales y de reparación de daños) a las mujeres, para acciones de prevención, para la adopción de nuevas leyes que busquen una vida libre de violencia y las reformas al sistema judicial, para incorporar en la política educativa nuevas disposiciones y medidas que conduzcan a transformar la cultura machista, para sensibilizar a los hombres y niños e informar y prevenir a las mujeres y niñas¹¹.
- ONU Mujeres trabaja con los países para avanzar los marcos normativos internacionales, prestando apoyo a procesos intergubernamentales, tales como la Asamblea General y la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer. En materia de violencia contra las mujeres, cuenta con la Iniciativa Global Ciudades Seguras.
- La campaña del Secretario General ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres coordina a todo el Sistema de Naciones Unidas para contribuir a la generación de investigaciones, campañas masivas de comunicación y productos de conocimiento.
- La División de Asuntos de Género de la CEPAL tiene un papel central en la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito del desarrollo regional de América Latina y el Caribe. La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que es un órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), convocada con carácter permanente y regular, con una frecuencia no superior a tres años, actúa para identificar la situación regional y subregional respecto a la autonomía y derechos de las mujeres, presentar recomendaciones para políticas públicas de igualdad de género, realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos regionales e internacionales y brindar un foro para el debate sobre la igualdad de género. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) recopila, desde 2009, la información disponible sobre feminicidio íntimo. La producción anual del indicador de feminicidio es actualmente factible en la medida en que un número cada vez mayor de países ha tipificado el delito como femicidio o feminicidio.
- El Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) de la OEA es una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente de la Convención, de evaluación y apoyo continuo e independiente, fundamentada en un foro de intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os.

A partir de la conceptualización de la VCMN y del marco de abordaje descrito, la metodología de costeo que se presenta en el capítulo 4 se estructura alrededor de tres ejes para abordar la VCMN: i. la prevención, ii. la atención, iii. la reparación, y un cuarto pilar de gobernanza vinculado con desarrollo de capacidades estatales.

¹¹ Por ejemplo, el BID trabaja en materia de prevención de la violencia contra las mujeres, servicios multisectoriales e integrados para el empoderamiento de las mujeres, inclusión de la violencia contra las mujeres en las agendas de seguridad ciudadana y justicia y creación de evidencia sobre la eficacia de las intervenciones. En cuanto a servicios multisectoriales, el BID apoya a los gobiernos de la región para ofrecer servicios de calidad integrados que atiendan las múltiples necesidades de estas mujeres (ejemplo Ciudad Mujer en El Salvador, Villa Mujer en Perú, Centro de Equidad de Género y Centro de Ciudad Mujer en Colombia).





3. Los costeos de políticas públicas

La conceptualización de los ejercicios de costeo de políticas públicas puede enmarcarse en la literatura más amplia referida a las evaluaciones económicas, en este caso, aquellas que tienen por objetivo la optimización en el uso de los recursos públicos. Las evaluaciones económicas:

- Están centradas en el concepto de eficiencia: mejor uso posible de los recursos.
- Consisten en la realización de análisis comparados de cursos de acción alternativos en términos de costos y beneficios.
- Implican identificar, medir, valorar y comparar los costos y beneficios de las intervenciones o decisiones bajo consideración, lo cual produce distintos tipos de evaluaciones.

En las evaluaciones económicas, la valoración de los costos para la implementación de las estrategias o iniciativas se piensa en términos de los costos de oportunidad y el uso alternativo de los recursos públicos. El costo de oportunidad de una intervención es igual a los beneficios que podrían obtenerse si la misma cantidad de recursos se invirtiera en el mejor uso alternativo subsiguiente. Los usos alternativos subsiguientes pueden ser otras estrategias o cursos de acción para dar respuesta al mismo problema social o incluso intervenciones para atender un problema social diferente. También puede evaluarse como uso alternativo de recursos el escenario de la inacción: cuánto cuesta no hacer nada frente al problema social identificado.

Las evaluaciones económicas en el campo de las políticas públicas pueden constituirse en buenas herramientas para la incidencia política o para la toma de decisión en materia de asignación de recursos públicos. Entre las más utilizadas, los análisis de costo-beneficio permiten evaluar los beneficios sociales netos de los programas o intervenciones públicas y arbitrar la asignación de recursos entre programas o iniciativas de distinta naturaleza, o evaluar el impacto de regulaciones o leyes en términos de los costos y beneficios sociales que producen. Por su parte, las evaluaciones de costo-efectividad contribuyen a la toma de decisión al interior de las carteras sectoriales (por ejemplo, salud, educación, seguridad), al evaluar estrategias de intervención alternativas que tienen como fin lograr un mismo efecto. Los costeos de inacción también son valiosos para la visibilización de los problemas sociales y la incidencia política para la actuación, ya que permiten identificar y valorizar los costos de la inacción del Estado ante un problema social a partir de la valorización monetaria de los efectos que produce sobre las individualidades, grupos de individuos, sectores, el mismo Estado o la sociedad en su conjunto.

En el contexto de las evaluaciones económicas, los costeos de políticas públicas son evaluaciones parciales, en tanto solo analizan los costos entre alternativas de acción, sin considerar sus efectos. Estos costeos, a través de la identificación, medición y valoración de los recursos públicos necesarios para implementar las estrategias de intervención y las iniciativas identificadas para producir un determinado resultado/efecto/beneficio esperado sobre un problema social, aportan información valiosa para la toma de decisión en materia de asignación de recursos públicos y su financiamiento, y para el monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Los costeos de políticas públicas permiten responder a preguntas del tipo:

- ¿Cuál será el costo de implementar un nuevo programa/iniciativa? ¿Y el costo de ampliar su escala de implementación?
- ¿Cuáles serán los costos adicionales de implementar servicios de mayor calidad o cambiar los tipos de servicios ofrecidos?
- ¿Cuáles son los costos diferenciales de proveer un mismo servicio en distintas regiones?
- ¿Cuál es el costo total de iniciativas transversales/interministeriales, y en cuánto contribuye cada sector al costo/financiamiento total?
- ¿Cuál es el costo de reformular una iniciativa vigente?
- ¿Cuáles son las necesidades de financiamiento para cerrar brechas de acceso o calidad?
- ¿Cuál es el costo de la respuesta de los diferentes sectores o áreas del Estado en actividades de prevención, atención y reparación relacionadas con la VCMN?

TABLA 1. UTILIDAD DE LOS COSTEOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

<p>Asignación de recursos públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensionar impacto presupuestario de marco jurídico/estrategia/plan/programa/protocolo/intervención pública que aún no se ha implementado (sectorial o intersectorial). • Planificación estratégica: identificar necesidades de financiamiento para implementar una política nueva, ajustes/readecuaciones de política, escalamiento. • Medir el gasto/inversión que realiza el Estado en políticas tendientes a garantizar uno o más derechos a una población objetivo determinada. • Medir brechas de inversión y necesidades de financiamiento para el cierre de brechas (acceso, calidad, equidad). • Identificar nichos para la reducción de gastos o para la reasignación de recursos. • Promover estrategias colaborativas entre distintas dependencias, sectores o niveles de gobierno dentro del Estado.
<p>Monitoreo y evaluación de las políticas públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Generar información para evaluar razonabilidad económica de políticas/actividades/asignaciones de presupuesto. • Evaluar prioridades en asignación presupuestaria para acciones de abogacía. • Recuperación de costos a terceros pagadores. • <i>Benchmarking</i> (costos internos: áreas de gestión, comunicación, legales, insumos).

Fuente: elaboración propia.

En el campo de las políticas públicas hay dos métodos principales de costeo: el denominado costeo por ingredientes, o microcosteo, y el método de costeo por el lado del gasto o macrocosteo. El primer método consiste en aproximar los costos totales de una política a partir de la identificación de todos los factores de producción e insumos necesarios para la provisión de los bienes y servicios públicos asociados a su implementación. Este método de costeo “de agregación de abajo hacia arriba” requiere de información extensa y detallada sobre las funciones de producción de las intervenciones y los costos y precios de los factores de producción e insumos. El segundo método de medición de costos usa grandes componentes de gasto como base para el cálculo de los costos de una intervención. Este método se basa en información presupuestaria y, si bien requiere una menor desagregación de la información financiera que el primero, en los hechos, la información presupuestaria no siempre está disponible de manera oportuna y con la clasificación y el grado de desagregación necesarios para realizar buenas mediciones. Muchas veces, por tanto, los costeos combinan ambos métodos de acuerdo con la disponibilidad de información y la razonabilidad económica del propio ejercicio de análisis. La tabla 2 presenta las aplicaciones y los resultados de cada método de estimación de costos.

TABLA 2. APLICACIONES Y RESULTADOS DE LOS MICROCOSTEOS Y MACROCOSTEOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Método de costeo por ingredientes o microcosteo	Método de costeo por el gasto o macrocosteo
<p>Aplicaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se quiere dimensionar financieramente un marco jurídico/estrategia/plan/ programa/ protocolo/intervención que aún no se ha implementado (<i>costeo de política</i>). • Cuando se quiere medir la inversión o gasto actual en un problema o población determinada pero no se cuenta con información presupuestaria completa o la información no existe con el nivel de desagregación suficiente para realizar el costeo a partir de la información presupuestaria. En este caso, los costos de las políticas deben estimarse a partir de una investigación sobre los servicios específicos que permita la identificación de una función de producción, los precios de los insumos/recursos y las cantidades ofrecidas. • Cuando se quiere medir la distancia entre una situación ideal y la situación actual en términos de gasto o inversión pública (<i>inversión ideal y brecha de inversión o brecha de cobertura</i>). 	<p>Aplicaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando se quiere medir cuál es el esfuerzo económico que realiza una institución pública/ sector/Estado/sociedad para la atención de un problema social/realización de uno o más derechos a una población objetivo determinada (<i>inversión o gasto actual</i>). • Cuando se quiere medir la distancia entre una situación ideal y la situación actual en términos de inversión (<i>inversión/gasto actual vs. inversión ideal y brecha de inversión o brecha de cobertura</i>).
<p>Resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costos unitarios para la provisión del servicio, programa, plan, política (costo por bien o servicio/ costo per cápita). • Costo total para la provisión de servicios, atención de población objetivo determinada (inversión total necesaria para la implementación del plan/ programa/protocolo/intervención). 	<p>Resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Costos medios por bien o servicio provisto (Gasto per cápita/gasto promedio por bien o servicio provisto). • Costo total para la garantía de el/los derechos a la población objetivo determinada (gasto total en políticas/planes/ programas/protocolos/intervenciones). • Gasto total desagregado en distintas clasificaciones que permitan un análisis más detallado del uso de los recursos públicos (clasificación económica- por insumos de gasto; clasificación funcional- por propósitos del gasto; clasificación por programa; clasificación por categorías <i>ad hoc</i> que reflejen distintos grados de especificidad del gasto en relación con la población objetivo). • Ratios de gasto que den cuenta de la priorización de las políticas en el presupuesto público (gasto en la política/gasto público total o gasto público social).

Fuente: elaboración propia.



4. Metodología de costeo para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas a través de las iniciativas de los Estados

Este capítulo desarrolla una guía metodológica que permite aproximar la magnitud de los recursos financieros que un Estado debe invertir en la implementación de políticas para garantizar el ejercicio efectivo del derecho que tienen las mujeres y las niñas a vivir en un entorno libre de violencia en un territorio determinado.

La guía metodológica para el costeo de las políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN se organiza alrededor de cinco preguntas ordenadoras del proceso de costeo:

1. ¿En qué deben invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la VCMN?
2. ¿Cuánto deberían invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la VCMN? o ¿cuánto cuesta implementar el modelo o estándar deseable de intervención?
3. ¿En qué y cuánto invierten los Estados para la prevención, atención y reparación de la VCMN?
4. ¿Cuál es la brecha de inversión para garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a vivir sin violencia?
5. ¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento/presupuestarios potencialmente disponibles para financiar esa inversión?

La guía plantea cinco pasos para responder a estas preguntas mediante la implementación de una serie de procesos que combinan elementos de planificación de las políticas públicas y los métodos de microcosteo y macrocosteo presentados en el capítulo anterior. Asimismo, la Herramienta de Costeo VCMN que acompaña esta guía es un instrumento en formato Excel que tiene por objetivo orientar el ejercicio práctico de costeo a partir del llenado progresivo de una serie de matrices estructuradas para tal fin.



Crédito: PNUD Perú

El siguiente esquema sintetiza la guía metodológica que se desarrolla en lo que sigue del capítulo y se identifican las acciones a realizar en la Herramienta de Costeo VCMN para los procesos involucrados en los cinco pasos definidos.

TABLA 3. ESTRUCTURA DE LA GUÍA METODOLÓGICA PARA EL COSTEO DE POLÍTICAS PARA EL ABORDAJE INTEGRAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS				
Guía metodológica de costeo de la VCMN			Herramienta de costeo VCMN	
Pregunta ordenadora	Paso	Proceso	Acción	Ubicación (“NOMBRE HOJA xls”- “Columnas”)
¿En qué deben invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la VCMN?	I	0. Validación del estándar deseable de intervención para un abordaje integral de la VCMN de acuerdo al país/ contexto	Validar las intervenciones incluidas en las matrices de intervención del estándar deseable de acuerdo al contexto. Ajustar/completar con intervenciones adicionales en caso de que las hubiera. (en el caso de costeo de intervenciones puntuales, este primer paso consiste en “categorizar la intervención dentro del estándar deseable (eje, dimensión, tipo de intervención)”.	MATRICES COSTEO EJES VCMN- Columnas A y B.
		1. Identificación de la institucionalidad del Plan / Intervenciones de abordaje de la VCMN	Completar información sobre organismos ejecutores y descripción general de las intervenciones.	MATRICES COSTEO EJES VCMN- Columnas C a H
¿Cuánto deberían invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la VCMN? o ¿Cuánto cuesta implementar el modelo o estándar deseable de intervención?	II	Identificación de los costos de implementación del estándar deseable de intervención.	Completar microcosteo de las intervenciones en matrices PASO II en pestañas separadas para cada intervención Referenciar los costos totales estimados para cada intervención en fila correspondiente de	PASO II- “nombre intervención X”- Columnas B a I MATRICES COSTEO EJES VCMN- Columna J

Fuente: Elaboración propia.

Guía metodológica de costeo de la VCMN			Herramienta de costeo VCMN	
Pregunta ordenadora	Paso	Proceso	Acción	Ubicación (“NOMBRE HOJA xls”- “Columnas”)
			COSTEO VCMN MATRICES COSTEO EJES VCMN	
	III	Identificación del esquema de intervención vigente y su costo.	Completar con relevamiento de intervenciones vigentes y su asignación	MATRICES COSTEO EJES VCMN- Columnas L a P
¿Cuál es la brecha de inversión para garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a vivir sin violencia?	IV	Identificación de la brecha de inversión para prevenir, atender y reparar la VCMN.	Calcular la brecha de inversión para el abordaje integral de la VCMN (Costos totales PASO II menos inversión total PASO III) presupuestaria (método del gasto / macrocosteo)	MATRICES COSTEO EJES VCMN- Columna R
¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento/ presupuestarios potencialmente disponibles para financiar esa inversión?	V	Identificación de los mecanismos/ fuentes de financiamiento de la brecha de inversión	Identificar las fuentes de financiamiento utilizadas / disponibles y los mecanismos de asignación recursos establecidos para asegurar el financiamiento de las intervenciones	MATRICES COSTEO EJES VCMN- Columna T

Fuente: Fuente: elaboración propia.

4.1. PASO I. ¿En qué deben invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas? El estándar deseable de intervención

¿En qué deben invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la VCMN? El punto de partida para identificar los recursos públicos que necesitan los Estados para dar una respuesta contundente y sostenible al problema de la VCMN es la identificación de un estándar de intervención de políticas e iniciativas “deseables” para la elaboración de un plan que garantice un abordaje integral y efectivo de este problema.

Este estándar deseable de intervención debe estar sustentado en una teoría del cambio sólida, que parta de un marco teórico que recoja la evidencia disponible sobre el problema de la VCMN y sus causas, y que ofrezca soluciones acordes a los estándares normativos y a las mejores prácticas disponibles, con supuestos causales que identifiquen “la relación entre distintas variables que influyen en la violencia y en la dirección que esta relación asume” y proponga “un marco lógico completo que incluya los impactos buscados, los resultados, las actividades y los productos, así como los riesgos que podrían frenar o impedir el logro de los resultados e impactos a los que se apunta”.¹² Se necesitan políticas o planes nacionales integrales cuyos objetivos estén centrados en los ejes de prevención, atención, sanción y reparación; que estas políticas sean pactos de Estado, que aseguren compromisos a largo plazo y que tengan un enfoque multidisciplinario, intersectorial, coordinación multinivel, que incluya niveles territoriales y locales, interinstitucional e intergubernamental.¹³

El estándar deseable desarrollado en cuatro matrices de intervención para prevenir, atender y erradicar la VCMN que se incluye en esta guía metodológica, fue seleccionado a partir de los avances del marco de intervención citado en el capítulo 2 y el desarrollo posterior realizado en el marco del proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas”, implementado por CAF y PNUD. Las matrices que conforman ese horizonte a alcanzar fueron elaboradas de manera articulada con el presente ejercicio y sirven como marco orientador de la herramienta de costeo, reflejando un conjunto de intervenciones deseables para un esquema de política pública que busque un abordaje integral al problema de la VCMN.

El esquema propuesto constituye un estándar deseable “de mínima” en materia de respuestas de política pública, que tiene por objetivo servir de base para el desarrollo de la guía metodológica y la herramienta para el costeo del esquema de intervención. En este sentido, este menú de intervenciones puede ser adaptado o ampliado en línea con posteriores avances en la conceptualización y desarrollo del marco de abordaje integral y de la generación de nueva evidencia. Asimismo, desde el punto de vista de los ejercicios de costeo, este marco está pensado como un esquema flexible que puede ser complementado y adaptado a las características y a las prioridades de las estrategias, planes o políticas nacionales que cada país defina para combatir la violencia.

A partir de lo definido en el marco analizado, como primer paso del ejercicio de costeo, se propone la adopción de un estándar deseable de intervención estructurado en cuatro ejes para abordar la VCMN: i. la prevención, ii. la atención, iii. la reparación y iv. la gobernanza. A su vez, cada eje se organiza en dimensiones que agrupan las intervenciones de cada eje orientadas a un mismo propósito. A continuación, se presentan los objetivos de los cuatro ejes del modelo y se detallan las dimensiones e intervenciones consideradas en cada caso.

El eje de prevención tiene dos objetivos centrales. Por un lado, garantizar la prevención primaria de la VCMN mediante acciones directas tendientes a reducir los riesgos de la violencia en los espacios públicos y privados. Dentro de este conjunto se incluyen las iniciativas de comunidades y ciudades seguras para mujeres y niñas, la implementación de protocolos de seguridad ante riesgos de feminicidio y los programas contra la explotación sexual y la trata de personas. El segundo objetivo de este eje es promover cambios en la sociedad para la superación de patrones culturales patriarcales que naturalizan la violencia contra las mujeres y el surgimiento de nuevas masculinidades mediante acciones de comunicación y sensibilización masivas y programas de educación dirigidos a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y también a las familias, las comunidades y la ciudadanía en general. La tabla que sigue incluye el detalle de las intervenciones incluidas en este eje, agrupadas en seis dimensiones.

¹² Iniciativa CAF- PNUD, “Guía breve para la construcción de teorías de cambio en políticas de abordaje de la VCMN”. Informe de uso interno.

¹³ PNUD y ONU MUJERES (2017).



TABLA 4. MATRIZ DE INTERVENCIONES PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

Dimensión	Denominación de la intervención
Ciudades y comunidades seguras	Iniciativas tipo “mujer segura” (transporte público, bares, etc.) Mecanismos de pedidos de auxilio en espacios públicos Comunidades/barrios con mecanismos de alertas, redes e intervención ante la VCMN Comunidades /barrios equipados (iluminación) Transporte público seguro para mujeres (denuncias rápidas sobre abusos en TP, buses o vagones especiales)
Acción ante peligros inminentes	Protocolos de mecanismos policiales a activar ante riesgos de feminicidios
Migración segura	Programas contra la trata de personas (difusión, apoyo en terminales de transporte y hoteles)
Cambio de patrones culturales patriarcales: educación, comunicación	Campaña nacional por la igualdad de género Educación sexual integral niveles básico y medio Estudios de género de nivel terciario Medidas de incentivos a cambios culturales (premios) Programas de noviazgos sin violencia Formación y debate ciudadano sobre VCMN y género
Nuevas masculinidades	Iniciativas/políticas de género destinadas a varones y masculinidades Debate público sobre masculinidad (seminarios/paneles y otros) Centros de (re) educación de hombres que ejercen violencia
Familias despatriarcalizadas	Programas de formación dirigidos a las familias

Fuente: Elaboración propia en base a avances del proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas”, implementado por CAF y PNUD.

El eje de atención tiene como propósitos ofrecer y fortalecer las respuestas y modelos de atención integrales de la VCMN, con foco en la prestación de servicios a nivel de la atención primaria y en la generación de mecanismos de articulación interinstitucional que garanticen un abordaje integral, multidisciplinario, coordinado y de calidad en la atención. Estos servicios incluyen la implementación de líneas telefónicas de atención de emergencias y su vinculación con los servicios de salud, policiales y sociales; centros de acogida para víctimas de violencia; atención de la salud física y mental de las víctimas; mecanismos de acceso a la justicia incluyendo patrocinio jurídico gratuito a las víctimas; y mecanismos de seguridad y protección para las mujeres y niñas en situación de violencia a través de las fuerzas policiales. La tabla que sigue presenta el detalle de las intervenciones incluidas en este eje agrupadas en cuatro dimensiones.

TABLA 5. MATRIZ DE INTERVENCIONES PARA LA ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

Dimensión	Denominación de la intervención
Asistencia y rescate de víctimas de violencia	Línea 144 de asistencia y prevención de violencia de género Centros de atención de mujeres víctimas de violencia Centros de acogida para mujeres que viven violencia y sus hijos/as Rescate de mujeres en trata para esclavitud sexual
Salud física y mental	Servicios de salud y atención psicológica para víctimas de VCMN Protocolo para la atención integral de personas víctimas de violaciones sexuales (acciones para la implementación del protocolo) Programas de atención con calidez del personal de salud Pautas de respuestas ante acoso y agresión sexual en ámbitos específicos (universidades, trabajo)
Acceso a la justicia	Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) Patrocinio jurídico para casos de VCMN en fueros administrativos, de familia, civiles y penales Protocolos/Procedimientos de vía rápida en la justicia (penal, de familia, civil, administrativa) para los casos de VCMN
Seguridad para mujeres y niñas en situación de riesgo	Sistema de botones de pánico para mujeres y niñas víctimas de violencia Guía de actuación para las fuerzas policiales y de seguridad federales para la Investigación de femicidios en el lugar del hallazgo

Fuente: Elaboración propia en base a avances del proyecto "Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas", implementado por CAF y PNUD.

El eje de reparación tiene como propósito reparar los daños físicos, psicológicos y materiales sufridos por las víctimas de violencia y por sus hijas/os. Las acciones pueden adoptar muchas formas, desde una condena penal, una indemnización por daños y perjuicios en el marco de un procedimiento civil, una indemnización del Estado y la condena pública de la violencia, así como una reparación por el incumplimiento por parte del Estado en la prestación de servicios esenciales en el ámbito de la justicia. En el modelo de intervención propuesto se incluye un conjunto mínimo de acciones públicas centradas en la rehabilitación física y emocional de las víctimas y de intervenciones orientadas a fortalecer su autonomía a través de su empoderamiento económico. También se incluyen intervenciones orientadas a la compensación económica de los hijos e hijas de mujeres víctimas de femicidios. La tabla que sigue presenta el detalle de las intervenciones incluidas en este eje agrupadas en tres dimensiones.

TABLA 6. MATRIZ DE INTERVENCIONES PARA LA REPARACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

Dimensión	Denominación de la intervención
Reparación de violencia física	Cirugía plástica reparadora de secuelas de lesiones causadas por actos de violencia contra la mujer Rehabilitación física de mujeres con secuelas por violencia
Reparación de violencia emocional	Asistencia psicológica para mujeres víctimas de violencia Creación de grupos de apoyo a mujeres que vivieron violencia
Reparación de violencia económica	Licencia por violencia de género Pensión para hijos/hijas de víctimas de femicidio Inclusión laboral para mujeres víctimas de violencia

Fuente: Elaboración propia en base a avances del proyecto "Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas", implementado por CAF y PNUD.

Por último, el cuarto eje es un eje transversal que tiene como propósito generar la gobernanza y las condiciones materiales necesarias para la implementación de la estrategia nacional o política de abordaje integral de la VCMN. Como tal, incluye las intervenciones vinculadas con la generación de la arquitectura institucional para el ejercicio de la rectoría de la política en materia de VCMN y su articulación intersectorial e interjurisdiccional dentro del Estado y con la sociedad civil -en particular con las organizaciones de mujeres-, el fortalecimiento de capacidades dentro del Estado en materia de género y violencia, la generación o actualización del marco normativo vinculado con la VCMN, incluyendo el desarrollo de protocolos de actuación, la generación de conocimiento sobre el problema y la evaluación y monitoreo de las políticas. La tabla que sigue presenta el detalle de las intervenciones incluidas en este eje, agrupadas en seis dimensiones.



Crédito: PNUD Perú / Mónica Suárez Galindo

TABLA 7. MATRIZ DE INTERVENCIONES PARA LA GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS DE ABORDAJE DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

Dimensión	Denominación de la intervención
Rectoría de la política de VCMN	<p>Funcionamiento del Mecanismo de Adelanto para las Mujeres (órgano rector de políticas de abordaje integral de la VCMN).</p> <p>Gestión para la implementación de estrategias y planes nacionales integrales centrados en los ejes de prevención, atención, sanción y reparación.</p>
Fortalecimiento institucional	<p>Capacitaciones en género a los empleados de los sistemas de seguridad y justicia.</p> <p>Capacitaciones en género y VCMN de todo el funcionariado participante de las rutas críticas.</p>
Generación de evidencia, evaluación y monitoreo	<p>Observatorio de violencia contra las mujeres</p> <p>Registros de femicidios/casos de VCMN</p> <p>Encuestas especializadas para medir la VCMN</p> <p>Investigaciones cualitativas sobre experiencias</p> <p>Construcción de bases de datos de destinatarias</p> <p>Mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas o planes nacionales.</p>
Marco normativo	<p>Desarrollo/fortalecimiento de marcos normativos penales, civiles, de familia y administrativos que garanticen la prevención, la protección, la persecución y la sanción efectivas, así como disposiciones de reparación y resarcimiento de la VCMN.</p> <p>Desarrollo/fortalecimiento de marcos normativos en ámbitos locales/municipales.</p> <p>Desarrollo de protocolo para la atención integral de víctimas de violaciones sexuales.</p> <p>Desarrollo de protocolo para el rescate de víctimas de trata de personas.</p>
Articulación intersectorial/ interjurisdiccional/ intergubernamental/sociedad civil	<p>Consejos federales para el tratamiento de las políticas integrales de abordaje de la VCMN.</p> <p>Consejos consultivos para el tratamiento de las políticas integrales de abordaje de la VCMN.</p> <p>Desarrollo e implementación de mecanismos de articulación intersectorial</p> <p>Mesas de articulación con la sociedad civil y con destinatarias</p>
Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres	<p>Fondos específicos a organizaciones de mujeres que trabajan en VCMN</p> <p>Programas de formación de funcionariado público, impartido por organizaciones de mujeres que trabajan sobre VCMN.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a avances del proyecto "Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas", implementado por CAF y PNUD.



En la herramienta de costeo, el estándar deseable de intervención para el abordaje integral de la VCMN se encuentra estructurado en matrices para los cuatro ejes de abordaje de la VCMN: Prevención, Atención, Reparación y Gobernanza. El menú de intervenciones, clasificadas según las dimensiones correspondientes en cada caso, se encuentra en las columnas A y B de las matrices incluidas en la pestaña MATRICES COSTEO EJES VCMN.

Las acciones a desarrollar en este proceso difieren según cuál sea el caso de aplicación del ejercicio de costeo. Para el caso de costeos de planes integrales de abordaje de la VCMN ya diseñados, la acción correspondiente a este proceso es la de validar las intervenciones incluidas en el estándar deseable, de acuerdo a dicho plan y completar con intervenciones adicionales, en caso de que las hubiera. Para el caso de costeos de intervenciones específicas vinculadas con el abordaje de la VCMN, la acción correspondiente a este paso es la de categorizar dichas intervenciones dentro de los ejes y dimensiones correspondientes, según el caso.

A partir del menú de intervenciones, consideradas en las cuatro matrices del estándar deseable y de la validación y aplicación de este estándar al contexto específico, la siguiente tarea dentro de este paso es identificar la institucionalidad del esquema de intervención, especificando para cada una de las intervenciones el organismo o área dentro del Estado que tiene la responsabilidad primaria por su implementación y detallando el poder en el que se circunscribe (ejecutivo, legislativo o judicial) y el nivel de gobierno en el que opera (central, intermedio o local).¹⁴



En la herramienta de costeo, la identificación del poder estatal, nivel de gobierno y nombre del organismo con responsabilidad primaria de la ejecución de las intervenciones debe realizarse en las columnas C, D y E en la pestaña MATRICES COSTEO EJES VCMN.

Como última tarea dentro de este primer paso, debe explicitarse un conjunto mínimo de características de las intervenciones que resumen la cadena causal de generación de valor público en el nivel de los objetivos, resultados esperados y productos, explicitando también la población objetivo en cada uno de los casos. La identificación de los productos de cada intervención, es decir de los bienes y servicios públicos que se producirán en el marco de la intervención para el logro de los resultados esperados, es un paso esencial a partir del cual se avanzará en los microcosteos para cada intervención en el Paso II.¹⁵

¹⁴ Si bien muchas de las intervenciones son de carácter multisectorial e interjurisdiccional y por tanto su implementación puede requerir de la acción coordinada de distintos poderes, niveles de gobierno o áreas dentro del Estado, o incluso con la sociedad civil, siempre habrá un organismo o área específica dentro de Estado con la responsabilidad primaria por su implementación, que es el que tiene el mandato funcional para implementar la intervención. Este mandato puede estar explicitado en los planes o estrategias, en las leyes, resoluciones o documentos normativos, en los presupuestos públicos o en cualquier otro documento de planificación del Estado.

¹⁵ La contabilidad de costos parte de un producto -bien o servicio- y rastrea los costos de las actividades necesarias para su producción, lo cual permite vincular los productos directamente con el presupuesto necesario para su producción. (BID 2012). estar explicitado en los planes o estrategias, en las leyes, resoluciones o documentos normativos, en los presupuestos públicos o en cualquier otro documento de planificación del Estado.

Cabe aclarar que tanto la población objetivo de las intervenciones como los productos -bienes y servicios públicos producidos- pueden ser finales o intermedios, en términos de sus destinatarios e impactos esperados. En el primer caso, por ejemplo, las políticas de fortalecimiento institucional como son las capacitaciones en género a las fuerzas de seguridad tienen como población objetivo a las fuerzas policiales, aunque el objetivo final de la política en términos de impacto sea aumentar el nivel de seguridad de las mujeres y las niñas. O las políticas de un programa o dispositivo de fortalecimiento de la educación sexual integral implementado por el nivel central de gobierno, que pueden tener a los docentes como destinatarios directos de sus productos -como pueden ser las actividades de capacitación docente- para lograr el objetivo estratégico de potenciar las decisiones informadas de los adolescentes para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

Por su parte, entre los productos intermedios pueden mencionarse, por ejemplo, las actividades de gestión vinculadas con el funcionamiento de un programa público o una intervención; estas son un servicio intermedio que se consume en el proceso productivo de la intervención con el objetivo de producir los bienes y servicios finales para su población objetivo.



En la herramienta de costeo, la identificación de los objetivos y resultados esperados, población objetivo y productos producidos en cada caso debe realizarse en las columnas F, G y H en la pestaña MATRICES COSTEO EJES VCMN.

4.2. PASO II. ¿Cuánto deberían invertir los Estados para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas? Los costos de implementación del estándar deseable de intervención

El PASO II tiene por objetivo estimar los costos de implementación del estándar deseable de intervención aplicado a un país o contexto, es decir, costear la implementación de una Estrategia, Plan Nacional o conjunto articulado de políticas que busquen un abordaje integral del problema de la VCMN a partir de los cuatro ejes de intervención mencionados para un territorio y momento del tiempo determinado. La herramienta también permite costear solo intervenciones específicas.

El costo de la estrategia o plan para la VCMN estará dado por la suma de costos de implementación de los 4 ejes de intervención:

$$\begin{aligned} & \text{Costo estrategia o plan VCMN} \\ & = \text{costo eje prevención} + \text{costo eje atención} \\ & + \text{costo eje reparación} + \text{costo eje gobernanza} \end{aligned}$$

A su vez, el costo de cada eje estará dado por la sumatoria de los costos de implementación de las distintas intervenciones identificadas en cada caso. Por ejemplo, el costo total del Eje Prevención estará dado por la sumatoria de costos de todas las intervenciones que lo componen:

$$\begin{aligned} & \text{Costo eje prevención} \\ & = \text{costo intervención}_1^{\text{Prevención}} + \text{costo intervención}_2^{\text{Prevención}} \\ & + \text{costo intervención}_n^{\text{Prevención}} \end{aligned}$$

Para avanzar en la **identificación de los costos de producción de las intervenciones**, deben construirse sus funciones de costos a través de un ejercicio de microcosteo. Las funciones de costos reúnen información sobre los insumos necesarios para la producción, la tecnología involucrada en la producción, lo que se denomina las funciones de producción de los productos, es decir, la forma en que los insumos deben combinarse y su intensidad de uso para producir una unidad de producto, y los precios de dichos insumos.

El costo total de cada intervención estará dado por la sumatoria de los costos de producción de los distintos productos -bienes y servicios- que se producen en el marco de dicha intervención y que se estiman a partir de la técnica de microcosteo o costeo por ingredientes.

$$\begin{aligned} & \text{Costo intervención}_{\text{Prevención}} \\ & = \sum \text{costo de "j" productos producidos en el marco de la intervención "i"} \end{aligned}$$



En la Herramienta de Costeo VCMN la identificación de los costos de cada intervención se realiza en una pestaña separada (pestaña PASO II- "nombre intervención X"). Como resultado del ejercicio de microcosteo en cada pestaña se obtienen los costos totales de cada intervención, los que deben volcarse en la columna "PASO II, costos totales" (Columna J) en la pestaña MATRICES COSTEO EJES VCMN.

Como primer tarea dentro del Paso II deben recuperarse los productos identificados para cada intervención en el Paso I. Siendo que en la producción de cada producto intervienen distintos insumos que se combinan y utilizan con una intensidad dada a partir de las técnicas y tecnologías de producción vigentes, la siguiente tarea es identificar cuáles son los insumos que se requieren y qué cantidad se necesita de cada uno de ellos para la producción de una unidad de producto (intensidad de uso de los insumos).

Los insumos son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo), maquinarias, equipos y servicios de terceros que se requieren para generar un producto (bien o servicio público final o intermedio). Por ejemplo, los RRHH son un insumo empleado en la producción de las actividades de gestión de una intervención pública. Los servicios de impresión de cuadernillos o los servicios de correo contratados para distribuirlos son insumos para la producción de cuadernillos de capacitación en el marco de un programa público. En general, los insumos pueden clasificarse en alguno de los rubros incluidos en la tabla 8.



Crédito: Istock

TABLA 8. MATRIZ DE INTERVENCIONES PARA LA REPARACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

1. **Personal o recursos humanos:** son los honorarios por período de tiempo de las personas que trabajan en la producción del producto o servicio de manera permanente (planta del Estado).
2. **Bienes de consumo:** son los materiales y suministros adquiridos por los entes estatales y que por su naturaleza están destinados al consumo propio en sus procesos de producción, incluidos aquellos destinados a la conservación y reparación de bienes de capital (por ejemplo, papel para impresión o una lámpara para tomógrafo) o al consumo de la población destinataria (por ejemplo, métodos anticonceptivos) y cuyo tiempo de utilización sea relativamente corto, generalmente dentro del ejercicio presupuestario.
3. **Servicios no personales:** son los servicios contratados por el Estado utilizados en los procesos productivos, como ser los servicios básicos, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad e impresión, servicios comerciales y financieros, entre otros.
4. **Transferencias:** son prestaciones monetarias de carácter gratuito que no suponen una contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes son no reintegrables por los destinatarios. Corresponden exclusivamente a entregas de dinero y no a transferencias en especie. Los destinatarios pueden ser personas, instituciones privadas o instituciones públicas del mismo nivel de gobierno u otro.
5. **Bienes de uso (equipamiento e infraestructura):** adquisición o construcción de bienes de capital (ya sea maquinaria, equipamiento o infraestructura) necesarios para la producción de la actividad, bien o servicio por parte del Estado o para su transferencia a terceros, que no se agotan en el primer uso, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación. También incluye los activos intangibles como patentes o licencias de software.

Fuente: Elaboración propia.

Para calcular los costos de dichos insumos, deberán identificarse sus precios mediante un relevamiento de información que, en general, involucra fuentes de información de distintas oficinas públicas que participan en los procesos de compras y contrataciones, como pueden ser las mismas áreas de costos de los programas públicos, las áreas de compras centrales de los organismos públicos, así como también las áreas de recursos humanos o las áreas de inversión u obra pública. También en algunos casos, cuando no se disponga de información en estos ámbitos, deberán estimarse los precios de los insumos adquiridos por el Estado en función de valores de mercado u otras fuentes de información secundaria. Luego, a partir de la identificación de la intensidad de uso de cada insumo y su precio, pueden estimarse los costos de cada insumo por unidad de producto.



En la Herramienta de Costeo VCMN, la identificación de los insumos necesarios para la producción de los productos de la intervención (bienes y servicios intermedios y finales), su intensidad de uso en el proceso productivo y sus precios debe realizarse en las columnas B, C y D de la pestaña correspondiente a la intervención (pestaña PASO II- "nombre intervención X"). A partir de esta información, pueden calcularse los costos de los insumos por unidad de producto en la columna E de la misma pestaña.

Una vez que se tienen los costos de los insumos por unidad de producto, pueden calcularse los costos totales de producción de cada producto. Los costos totales de cada producto pueden estar compuestos por componentes fijos y/o componentes variables.

Por un lado, entre los insumos de producción, habrá algunos cuya cantidad requerida en el proceso productivo no dependerá de la cantidad de productos a producir o no lo hará dentro de cierta escala de producción. Estos costos son los costos fijos o semifijos, y ejemplos de ellos pueden ser los costos de desarrollo de materiales de capacitación, que no dependen de la cantidad de capacitaciones que se dicten, o los costos de un plantel de RRHH para la gestión de una intervención, que se establece dentro de cierta escala de producción que tiende a no variar dentro de un ejercicio de planificación. En otros casos, las cantidades requeridas de insumos variarán proporcionalmente al nivel de producción que se quiera alcanzar, en función de la unidad de escalamiento de los productos y de las metas de producción fijadas en cada caso; es decir, de la cantidad de productos (bienes o servicios) que se deben producir en cada caso para dar cobertura a la población objetivo que se quiere alcanzar en un período de tiempo determinado. Estos son los costos variables, y ejemplos de ellos pueden ser los costos de impresión de cuadernillos de capacitación, que dependen de la cantidad de cuadernillos que se quieran distribuir, o los costos de adquisición de métodos anticonceptivos, que dependen del tamaño de la población objetivo y de la tasa de cobertura que se establece como meta para un período de tiempo determinado.

Entonces, los costos totales de producción de cada producto "j" vendrán dados por la sumatoria de los costos fijos (CF) y los costos variables (CV) involucrados en su producción:

$$\text{Costo total producto } j = CF_j + CV_j$$

Y los costos variables de producción vendrán dados por:

$$\text{Costo variables } j = \sum_{i=1}^n cv_i * Q_j$$

Donde $\sum_{i=1}^n cv_i$ es la sumatoria de los costos de los "n" insumos variables necesarios para producir una unidad de producto j, y Q_j es la cantidad de producto j que se quiere producir en un período de tiempo determinado.

La definición de los Q_j requiere la identificación de las unidades de medida de cada producto, o su unidad de escalamiento, la que permitirán calcular la estimación de los costos variables y totales en cada caso.



En la Herramienta de Costeo VCMN, la identificación de los tipos de costo que intervienen en la producción de cada producto (CF: fijos o CV: variables), las unidades de escalamiento de cada producto, y las metas de cobertura de cada producto (Q) deben realizarse en las columnas F, G y H de la pestaña correspondiente a la intervención (pestaña PASO II- "nombre intervención X"). A partir de esta información, pueden calcularse los costos totales de producción de cada producto y los costos totales de la intervención en la columna I de la misma pestaña.

Como resultado de este ejercicio de microcosteo se obtienen los costos totales de producción de cada una de las intervenciones involucradas en los cuatro ejes del estándar deseable de intervención para el abordaje integral de la VCMN. Estos costos totales pueden descomponerse de acuerdo a distintas clasificaciones, como por ejemplo la naturaleza de los costos -fijos o variables- o por tipo de producto para enriquecer el análisis financiero y facilitar la toma de decisión en materia de asignación de los recursos públicos.

Cabe aclarar que estos costos totales constituyen los costos explícitos o directos de las intervenciones. Los costos explícitos o directos son aquellos conformados por los costos de los insumos que se asignan explícita y específicamente a la producción de los productos generados en el marco de la intervención. La estimación de los costos explícitos de las intervenciones es sumamente relevante en la etapa de planificación de las intervenciones, ya que es la que determinará las necesidades de financiamiento para su implementación en un período de tiempo determinado.

Sin embargo, además de los costos explícitos, una intervención puede requerir aportes de ciertos insumos o recursos que también contribuyen en la producción de otras intervenciones o políticas públicas, es decir, de ciertos insumos o recursos que aportan valor, pero que no lo hacen de manera exclusiva para dicha intervención. El valor de estos insumos no asignados específicamente a la producción de valor de la intervención constituye los costos implícitos o indirectos de las intervenciones, y su cómputo en la función de costos deberá hacerse en una proporción determinada con un valor menor a uno, intentando aproximar de la mejor manera posible cuál es la dedicación asignada para la generación de valor en la cadena de producción de la intervención en cuestión.

Un ejemplo de este tipo de costos es la proporción del costo del plantel docente que se imputa a un programa de educación sexual integral, o la proporción del costo de gestión de un plantel ejecutivo que tiene a su cargo distintas intervenciones. Si bien estos insumos o recursos pueden resultar incluso indispensables para la implementación de las intervenciones, su utilización y su financiamiento son independientes de ella, ya que son parte de los costos (y del financiamiento) de otras intervenciones públicas. La estimación de los costos implícitos o indirectos son relevantes para determinar la contribución que hacen distintas áreas, organismos, sectores o niveles de gobierno a la implementación de una intervención.



En la Herramienta de Costeo VCMN, la clasificación de los costos totales de las intervenciones según la naturaleza de sus costos o los tipos de productos generados, y la estimación de los costos implícitos de las intervenciones, en caso de existir, se realizan en la pestaña correspondiente a la intervención (pestaña PASO II “nombre intervención X”) una vez realizado el ejercicio de microcosteo de la intervención.

4.3. PASO III. ¿En qué y cuánto invierten los Estados para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas? El esquema de intervención o las políticas vigentes y su costo

El paso III en la metodología consiste en identificar las políticas, intervenciones e iniciativas vigentes para dar respuesta a la VCMN y cuantificar los recursos que los Estados ya están invirtiendo en su implementación. Estas políticas, intervenciones o iniciativas pueden estar más o menos articuladas entre sí, pueden ser de carácter sectorial o intersectorial y pueden constituir un esquema más o menos integral o articulado y alineado con la aplicación del estándar de intervención definido en el paso I. Una vez identificadas las iniciativas y políticas vigentes que contribuyen con este esquema se buscará cuantificar o estimar la inversión destinada a su implementación, planteando alternativas metodológicas, fundamentalmente a partir de la técnica de macrocosteo presentada previamente, para dar respuesta a distintos escenarios de arquitectura presupuestaria y disponibilidad de información financiera de los países.

En cualquier caso, cada esquema de intervención se contrastará en este paso mediante el relevamiento del abanico de programas, intervenciones, bienes y servicios que constituyen la oferta pública vigente que contribuye a prevenir, atender y reparar la VCMN, clasificándolas de acuerdo a las dimensiones y categorías definidas en el estándar de intervención definido en el paso I. Este contraste permitirá valorar la integralidad de las respuestas ofrecidas y detectar potenciales brechas de política tanto en lo que se refiere a la existencia/inexistencia de respuestas frente a determinados aspectos del problema de la VCMN como en cuestiones vinculadas con la efectividad o calidad de las iniciativas vigentes.

En primer lugar, deberá identificarse en cada caso si se trata de una intervención en marcha o planificada. En caso de que esta respuesta sea negativa, se consignará que la inversión existente es nula y se pasará al paso siguiente. Si, en cambio, la intervención se encuentra planificada y/o en fase de implementación, se buscará identificar los recursos asignados en el presupuesto publicado correspondiente al ejercicio fiscal en curso.

Para acceder a los datos presupuestarios debe considerarse que la gran mayoría de los países se encuentran desarrollando procesos de implementación de mecanismos de presupuesto abierto. Estas dinámicas pueden ser

consideradas como iniciativas de apertura del proceso presupuestario, incorporando diversos actores en el proceso, brindando información a la población y la publicación de informes sencillos para la comprensión del total de la población. En un marco de mayores demandas ciudadanas y creciente presencia estatal, resulta esencial fomentar la transparencia, la orientación a resultados de las políticas y la participación ciudadana que permita optimizar el uso de los recursos. Cabe destacar, además, que estos mecanismos buscan abrir el sistema presupuestario, transparentarlo y dejar que el mismo sea visible por cualquiera.

No obstante, en algunos casos será necesario complementar la información publicada con relevamiento específico a los sectores o áreas involucradas que pueden brindar mayores desagregaciones y/o precisiones para la identificación y análisis de los recursos invertidos. En el recuadro 1 se presenta una serie de conceptos presupuestarios útiles para el desarrollo de este paso.

RECUADRO 1. CONCEPTOS SELECCIONADOS RELACIONADOS CON EL PRESUPUESTO PÚBLICO

1. **En general, el ciclo presupuestario consta de cuatro etapas:** Formulación (o programación), Aprobación (o autorización), Ejecución y Control.
2. La aprobación del presupuesto da lugar a la asignación de los denominados “créditos presupuestarios” que constituyen la autorización de gasto para el año o ejercicio fiscal, y la ejecución da cuenta de cómo se van implementando las actividades en las diferentes instancias. Dichos créditos constituyen la asignación inicial del presupuesto al comienzo del año (crédito inicial) y suelen modificarse a lo largo del ejercicio en función de las adecuaciones que se requieran (crédito vigente).
3. **Las instancias de ejecución corresponden a diferentes momentos o etapas de los gastos públicos que pueden definirse como:** compromiso de la actividad (comprometido), ejecución del presupuesto (devengado), ejecución de tesorería (pagado o transferido).
4. **Presupuesto por resultados:** Para que el presupuesto sea una adecuada herramienta de gestión del gobierno, el mismo debe producir resultados. Por ello, se requiere de un sistema de medición de la producción e indicadores de gestión. El presupuesto debe reflejar en todas sus etapas los procesos productivos de las jurisdicciones o entidades públicas. Para ello es necesario que la técnica presupuestaria permita una clara delimitación, utilización e interpretación de los elementos que lo integran. Estos están relacionados con los bienes y servicios que se producen, los recursos reales que se utilizan y los recursos financieros que se requieren para llevarlos a cabo.

El sistema de presupuestación por resultados articula planes y presupuesto, incorporando en cada fase del proceso a los resultados como eje de la acción pública y la toma de decisiones. Se diferencia de la técnica de presupuesto por programas en que no se basa en el incrementalismo, sino que la presupuestación responde a cambios en estrategias; y también en que la asignación de recursos no está centrada en los insumos sino en productos o resultados.
5. **Presupuesto tradicional:** El fundamento del presupuesto tradicional es la asignación de los recursos tomando en cuenta, básicamente, la adquisición de los bienes y servicios según su naturaleza o destino, sin ofrecer la posibilidad de correlacionar tales bienes con las metas u objetivos que se pretenden alcanzar. Es solo un instrumento financiero y de control. Una de las principales desventajas radica en que los usuarios del presupuestario no disponen de información suficiente que les permita observar en qué se utilizan los recursos gastados.
6. **Presupuesto por programas:** Aparece para dar respuesta a las contradicciones implícitas en el presupuesto tradicional y, en especial, para que el Estado y las instituciones que lo integran dispongan de un instrumento programático que vincule la producción de los bienes y servicios a alcanzar con los objetivos y metas previstas en los planes de desarrollo. Los programas deben entenderse como cursos de acción necesarios para alcanzar objetivos establecidos y cuantificados tanto en su costo como en los resultados esperados. Detrás de la lógica de este método está la idea de que los cursos de acción están definidos para un horizonte temporal superior al del presupuesto anual, superando la inconsistencia del presupuesto tradicional.
7. **Presupuesto de base cero:** Toma como base el presupuesto por programas, pero va en contra del incrementalismo. Propugna la revisión constante de las asignaciones a los programas en marcha. Cada unidad organizativa debe defender su petición de presupuesto sin referirla al año anterior. A diferencia del presupuesto por programas, no se presupone la permanencia de los programas y objetivos, sino que estos

Fuente: Elaboración propia.

En términos concretos, el paso III consiste en identificar la o las líneas presupuestarias que constituyen la expresión financiera de cada intervención vigente seleccionada (Programa/Actividad/Subactividad presupuestaria, etc. según lo establecido por los clasificadores presupuestarios de cada país) y, a continuación, determinar en qué porcentaje los gastos de cada línea presupuestaria identificada deben ser imputados a la respuesta frente a la VCMN. Estas proporciones o porcentajes se denominan Distribuidores/Ponderadores de cada línea presupuestaria. Como consecuencia de la aplicación de cada distribuidor al monto invertido en cada línea presupuestaria se obtiene la inversión realizada en cada intervención, es decir, su contribución financiera a la respuesta frente a la VCMN.



En la Herramienta de Costeo VCMN, la identificación de las iniciativas vigentes deberá señalar en primer lugar si se trata de una intervención en marcha (Sí/No) (columna L de la pestaña Matrices costeo ejes). En caso de respuesta negativa se completa el paso y la inversión vigente correspondiente a esta línea será 0 (columna Q de la misma pestaña).

Si la respuesta es afirmativa, se deberá consignar si es posible identificar los recursos asignados en el presupuesto publicado (columna M de la misma pestaña). En caso de responder que no es posible dicha identificación, se deberá estimar la inversión realizada con algún mecanismo alternativo en consulta con las áreas ejecutoras e incluir dicho monto (expresado en moneda local) directamente en la columna Q de la misma pestaña (inversión de la intervención).

Si ambas columnas L y M son respondidas de manera afirmativa, es decir, corresponde a una intervención en marcha con recursos identificables en el presupuesto público, el paso se completa con el desarrollo del macrocosteo que implica identificar para cada caso la información de las líneas presupuestarias involucradas, los montos presupuestados, los distribuidores/ponderadores de cada línea presupuestaria y la estimación de la Inversión, en las columnas N, O, P y Q de la misma pestaña.

Luego de completar este paso, a efectos del análisis de la inversión vigente en respuesta a la VCMN, se puede definir un conjunto de indicadores que permiten caracterizar y dar seguimiento a los esfuerzos financieros en marcha. Los siguientes indicadores podrían formar parte de ese instrumento:

- i. Inversión (gasto) por mujer/niña, gasto promedio por bien o servicio provisto.
- ii. Inversión pública total para la garantía del derecho de las mujeres y las niñas de un país determinado a vivir en un entorno libre de violencia (gasto total en políticas/planes/ programas/protocolos/intervenciones identificadas por tener impacto en la prevención, atención o reparación de la VCMN).
- iii. Inversión pública total en la prevención, atención y reparación de la VCMN desagregada en distintas clasificaciones que permitan un análisis más detallado del uso de los recursos públicos (clasificación económica: por insumos de gasto; clasificación funcional: por propósitos del gasto; clasificación por programa; clasificación por categorías ad hoc que reflejen distintos grados de especificidad del gasto en relación con la población objetivo).
- iv. Ratios de gasto que den cuenta de la priorización de las políticas dirigidas a la prevención, atención y reparación de la VCMN en el presupuesto público (gasto en prevención, atención y reparación VCMN/gasto público total o gasto público social, por ejemplo).

4.4. PASO IV. ¿Cuál es la brecha de inversión para garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a vivir sin violencia? La brecha de inversión para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas

Una vez definidos los costos del estándar de intervención (en el paso II) y la inversión pública que se realiza en el esquema de intervención vigente (en el paso III) pueden calcularse los recursos necesarios para el cierre de brechas observadas en la situación vigente. Estas brechas pueden estar relacionadas con la existencia/inexistencia de respuestas (brechas de política), con la cobertura de las iniciativas vigentes (brechas de cobertura), con la calidad de las intervenciones vigentes (brecha de calidad) o con un mix de las distintas situaciones.

En este paso, se cuantifican las distintas brechas existentes que permiten estimar las necesidades de financiamiento para su acortamiento y eliminación en cada caso, a través de distintas acciones vinculadas al diseño o implementación de las políticas identificadas (diseño de iniciativas nuevas con metas de cobertura, escalamiento de iniciativas existentes, reasignación de recursos, reajuste de iniciativas, etc.). Para llevar a cabo dicho dimensionamiento se calculará el neto resultante entre los costos estimados en el paso II y la inversión realizada que fuera identificada en el paso III.





En la Herramienta de Costeo VCMN, la identificación de las fuentes o mecanismos de financiamiento utilizadas / disponibles para solventar las brechas de inversión se incorpora de manera descriptiva en la columna U de la pestaña Matrices costeo ejes.

Como resultado de este paso se obtiene:

- i. Identificación de brechas para la prevención, atención y reparación de la VCMN y estrategias para el cierre de brechas.
- ii. Estimación de las necesidades de financiamiento para el cierre de cada una de las brechas identificadas.
- iii. Identificación de la brecha de inversión total para prevenir, atender y reparar la VCMN y estimación de las necesidades de financiamiento totales para el cierre de la brecha de inversión.
- iv. Ratios que permitan evaluar la magnitud relativa de los recursos necesarios para el cierre de la brecha de inversión (inversión necesaria en % del gasto con perspectiva de género, en % del gasto social/total, en % del presupuesto social, sectorial, etc.).

4.5. PASO V. ¿Cuáles son los mecanismos de financiamiento/presupuestarios potencialmente disponibles para financiar esa inversión? El financiamiento de la brecha de inversión.

A partir del cálculo de la brecha de inversión para el cumplimiento efectivo del derecho de las mujeres y las niñas a vivir en un entorno libre de violencia, surgen preguntas relativas a la magnitud y posibilidades de financiamiento de su cierre. ¿Cuánto significan estos recursos en términos de la inversión que los Estados destinan a otros fines? ¿Hay espacio fiscal para implementar un nuevo modelo de intervención? ¿Cuáles son las posibles fuentes de financiamiento para esta política? ¿Hay economías de escala o ganancias de la intersectorialidad? El último paso del ejercicio de costeo (paso V) tiene por objetivo aportar elementos para el debate presupuestario y la asignación de recursos para el cierre de las brechas a partir del análisis del espacio fiscal y de las fuentes y mecanismos de financiamiento disponibles.

El concepto de “espacio fiscal” ha sido fuertemente debatido en el ámbito de las finanzas públicas. Heller (2005)¹⁶ define al espacio fiscal como el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos para un fin deseado sin comprometer la sostenibilidad financiera del Estado. En términos generales, cuando se crea espacio fiscal se liberan recursos que pueden destinarse a programas de gasto público de particular interés (o a la reducción de los impuestos). La creación del espacio fiscal puede ser más interesante aún si los desembolsos resultantes estimulan el crecimiento a mediano plazo, e incluso si pueden costearse con los ingresos fiscales futuros.

La definición de espacio fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) puede caracterizarse como “...el margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos para un propósito deseado sin comprometer la sostenibilidad financiera ni la estabilidad de la economía.” El PNUD a su vez define al espacio fiscal como la financiación que tiene a su disposición el gobierno, como resultado de la aplicación de políticas concretas de movilización de recursos y las reformas necesarias para garantizar un entorno institucional, económico y de gobernanza propicio para que esas políticas permitan alcanzar determinados objetivos de desarrollo.

¹⁶ Para más detalles sobre la definición y alcances del espacio fiscal, véase Heller, P.: “Vuelta a lo esencial - Espacio fiscal: qué es y cómo lograrlo”, en Finanzas y desarrollo (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, junio de 2005), vol. 42, núm. 2.

El PNUD ha criticado el enfoque del FMI porque pone por delante las cuestiones fiscales frente a los objetivos de desarrollo: prioriza los objetivos fiscales a corto plazo, como la relación deuda/PIB y déficit fiscal/PIB, a expensas de retrasar la consecución de objetivos de desarrollo a más largo plazo. Ello puede implicar una reducción de la inversión pública como proporción del PIB en los países en desarrollo y de ingresos medios, lo que perjudica las perspectivas de crecimiento a largo plazo y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Por el contrario, el PNUD pone de relieve la movilización de recursos para financiar la inversión pública con miras a apoyar un crecimiento prolongado, pues constituye la clave de la sostenibilidad fiscal a largo plazo (Islam, 2009). Si bien la sostenibilidad fiscal es un objetivo fundamental en ambos casos, es un concepto tan controvertido como el de “espacio fiscal”.

En el marco del mencionado debate, la herramienta de costeo se propone en este último paso identificar si las iniciativas costeadas cuentan con estrategias de financiamiento alternativas para avanzar en el cierre de las brechas de cobertura, calidad y equidad; si a partir de la experiencia de implementación en cada caso pueden preverse dificultades adicionales relacionadas con el financiamiento y si existen iniciativas de ampliación del espacio fiscal disponibles que puedan tenerse en cuenta para la obtención de recursos futuros (y quiénes son los principales aliados para la ampliación de las iniciativas).

Se trata de señalar, para cada intervención, si existen mecanismos específicos de financiación de las brechas de inversión tales como:

- Ampliaciones de partidas presupuestarias mediante las fuentes de financiamiento habituales que se incorporan al presupuesto público.
- Establecimiento de pisos normativos que buscan blindar la disponibilidad de recursos para las intervenciones.
- Asignación específica de recursos tributarios u otros recursos financieros identificados.
- Asociaciones Público-Privadas (APP) que permitan volcar recursos adicionales para el financiamiento de las iniciativas.
- Otros mecanismos de financiamiento.





5. Aplicación de la herramienta de costeo a casos seleccionados correspondientes a Argentina, Ecuador y Perú

Luego de haber desarrollado la herramienta para el costeo fiscal de políticas integrales para la eliminación de la VCMN, en el presente capítulo dicha metodología es aplicada a una serie de intervenciones seleccionadas, con el objetivo de testear y validar de manera exploratoria el diseño metodológico elaborado. Los análisis de casos realizados buscaron retroalimentar la herramienta y posibilitaron generar los ajustes y modificaciones necesarios para una aplicación adecuada a los casos de países en los que será implementada de manera integral en potenciales procesos futuros.

Para realizar la selección de experiencias de intervenciones estatales frente a la VCMN, se acudió a los tres países participantes en el proyecto: Argentina, Ecuador y Perú, en los que se contó con el apoyo de referentes de los gobiernos implementadores y de los puntos focales de las oficinas del PNUD en dichos países.

La selección de intervenciones fue realizada de manera que contemple a los tres ejes de abordaje dentro del marco de planificación existente en cada país, y que ofrezca alternativas para evaluar los mejores casos de intervenciones destacadas con información disponible. Se buscó que las intervenciones seleccionadas cumplan los siguientes criterios:

- Que involucren a diferentes organismos que aporten recursos y/o gestionen la provisión de bienes o servicios de manera articulada hacia el interior del gobierno.
- Que requieran insumos y desarrollen productos variados (recursos humanos, capacitaciones, folletería, transferencias monetarias, equipamientos, etc.) que permitan testear las diferentes funciones de la herramienta.
- Que registren asignaciones presupuestarias con mayor o menor nivel de especificidad, de manera tal de ejercitar la identificación de esas registraciones y las estimaciones alternativas en los casos donde no hubiera aperturas suficientes, a partir de la aplicación de la herramienta.
- Que contemplen una perspectiva integral en su diseño, compatible con los criterios establecidos en el marco de abordaje de respuestas del Estado frente a la VCMN.

En función de los criterios mencionados fueron seleccionados como casos para la aplicación metodológica del costeo: i) el Dispositivo de fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (ESI) del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA) en Argentina, ii) el programa Casas de Acogida para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual a cargo de la Secretaría de Derechos Humanos de Ecuador y iii) la iniciativa de Asistencia Económica para contribuir a la Protección Social y el Desarrollo Integral de las Víctimas indirectas de Femicidio, que está a cargo del programa Aurora en Perú.

En todos los casos se tomó contacto con las áreas de diseño y gestión de las intervenciones para avanzar con la implementación del costeo, mediante entrevistas con las/los responsables de cada iniciativa, y se realizaron posteriores intercambios virtuales que permitieron completar el relevamiento de las principales características de las respuestas, los insumos utilizados, los productos generados y las metas de avance definidas; así como los costos unitarios asociados y las asignaciones presupuestaria correspondientes al último ejercicio fiscal cerrado para la aplicación del costeo.

Las tres secciones que se presentan a continuación incluyen el costeo realizado en cada caso, señalando los detalles de la aplicación de los diferentes pasos establecidos en la herramienta y los costos resultantes identificados.

5.1. Estudio de caso Argentina: El fortalecimiento de la Educación Sexual Integral (ESI) en el marco del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA)¹⁷

PASO I: el estándar deseable de intervención para un abordaje integral de la violencia contra las mujeres y las niñas y su aplicación al país/contexto.

El paso inicial de la aplicación metodológica consta de un primer proceso correspondiente a la categorización de la intervención dentro del estándar deseable y un segundo elemento que consiste en la identificación de la institucionalidad del Plan/Intervenciones de abordaje de la VCMN.

En relación con la identificación, el dispositivo ESI en el marco del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA) puede clasificarse en los siguientes eje, dimensión y tipo de intervención.

- Eje: Prevención de la VCMN
- Dimensión: Cambio de patrones culturales patriarcales: educación, comunicación
- Tipo de intervención: Educación sexual integral niveles básico y medio

¹⁷ El presente análisis de caso fue realizado con información proveniente de FCE UBA-UNICEF (2019). "Estudio económico sobre el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia". Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Buenos Aires, agosto de 2019 (mimeo); y de Frenkel, J. (2019). "El embarazo en la adolescencia en la Argentina y las respuestas implementadas por el Estado". Centro de Estudios Para el Cambio Cultural. Buenos Aires, noviembre de 2019. Disponible: <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/embarazo-adolescente-argentina.pdf>

En Argentina existen, a nivel nacional, dos intervenciones específicas vinculadas con la educación sexual integral. Una es la que se corresponde con el Programa Nacional de Educación Sexual Integral creado en 2006 a partir la sanción de la Ley Nacional N° 26.150, que establece la responsabilidad del Estado en hacer cumplir el derecho de los niños, niñas y adolescentes a recibir Educación Sexual Integral (ESI) en todos los establecimientos educativos públicos de gestión estatal y privada de todos los niveles, desde la educación inicial hasta la formación docente, de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal.

Por otra parte, en 2017, se creó el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia, una política intersectorial e interjurisdiccional del Gobierno Nacional de Argentina, con el objetivo de abordar la prevención del embarazo no intencional en la adolescencia de forma integral. El Plan ENIA tiene cuatro objetivos estratégicos y cinco dispositivos para su intervención, entre los que se encuentra el Dispositivo de Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral, cuyo propósito es fortalecer la implementación de la ESI en las escuelas públicas del nivel medio, con metas de cobertura territorial progresivas.¹⁸ En su primera fase de implementación 2018-2019, el área de cobertura del plan abarcó departamentos de 12 provincias priorizadas del Norte de Argentina y la Provincia de Buenos Aires, seleccionadas de acuerdo a criterios sanitarios y poblacionales.¹⁹ En cada uno de los departamentos seleccionados se trabaja sobre el 100 % de las escuelas secundarias estatales, con la excepción de Jujuy, que suma las de gestión privada. En el Plan ENIA participan intersectorialmente los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Social, hasta 2020 bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF).²⁰ En particular, el Ministerio de Educación participa en el Plan ENIA a través del Programa Nacional de Educación Sexual Integral para potenciar las acciones ESI destinadas a la población adolescente en las provincias priorizadas por el plan.

A los efectos del presente estudio de caso, se realiza el costeo del Dispositivo de Fortalecimiento de la ESI del Plan ENIA a partir de la Planificación Anual realizada para el año 2019 en lo referente a la implementación de las acciones de ESI en las escuelas de nivel medio de las provincias y departamentos priorizados. Cabe aclarar que en el ejercicio se incluyen solo los costos específicamente vinculados al funcionamiento del dispositivo ESI, mientras que no se incluyen los costos del resto de sus dispositivos de abordaje territorial y tampoco otros costos asociados a la gestión integral del Plan ENIA (como las de monitoreo y evaluación, generación de evidencia, comunicación, entre otras).²¹ Además de los costos directos o explícitos del Dispositivo, se incluyen en el ejercicio los costos indirectos vinculados con los aportes que hace el Programa Nacional de Educación Sexual Integral al Plan ENIA para fortalecer la ESI en la población adolescente de las provincias priorizadas por el Plan, así como los aportes que hacen los gobiernos de las 12 provincias a través de la gestión educativa provincial vinculada a la ESI y el financiamiento de los docentes que la imparten en las escuelas cubiertas por el Plan.

En suma, el presente ejercicio de costeo permite identificar los costos anuales de implementación de la ESI para la población objetivo del Plan ENIA de acuerdo a su planificación para el año 2019. Como se verá más adelante, este es un caso que ilustra cómo pueden articularse presupuestariamente distintas instancias de gobierno que trabajan de manera intersectorial e interjurisdiccional para un objetivo común. En este caso, la intersectorialidad del Dispositivo ESI que se costea está marcada por la articulación entre la Coordinación del Plan ENIA, que está en la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, y el Programa de Educación Sexual Integral del Ministerio de Educación, que participa activamente del Plan ENIA y aporta recursos para la implementación del Dispositivo ESI. Por otra parte, el diseño de la estrategia de intervención del Plan implica también la articulación de esfuerzos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales con el consecuente aporte de recursos para la implementación del Dispositivo.

18 Los cuatro objetivos estratégicos del Plan ENIA son: i. Sensibilizar a la población en general y a los adolescentes en particular sobre la importancia de prevenir y disminuir el embarazo no intencional adolescente; ii. Mejorar la oferta de servicios en salud sexual y reproductiva en relación con la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad de las prestaciones; iii. Potenciar las decisiones informadas de los adolescentes para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos; y iv. Fortalecer políticas para la prevención del abuso y la violencia y para el acceso a la interrupción legal del embarazo, según el marco normativo vigente. La estrategia de intervención territorial se organiza en cinco dispositivos: i. Dispositivo 1. Fortalecimiento de la educación sexual integral; Dispositivo 2. Asesorías en salud integral en escuelas y servicios de salud; Dispositivo 3. Salud sexual y reproductiva; y Dispositivo 4. Promoción de derechos sexuales y reproductivos en la comunidad; y en octubre de 2019 se incorpora a este esquema el Dispositivo 5. Acceso a la justicia. Para más información sobre el Plan ENIA véase <https://www.argentina.gob.ar/planenia>.

19 Las provincias (departamentos) priorizadas en la fase de implementación 2018-2019 del Plan son: Catamarca (Capital, Belén, Valle Viejo); Chaco (General Güemes, San Fernando, Chacabuco); Corrientes (Capital y Goya); Entre Ríos (Gualeduaychú, Paraná y Concordia); Formosa (Capital y Pilcomayo); Jujuy (Doctor Manuel Belgrano y San Pedro); La Rioja (Capital, Arauco, Chilecito y Rosario Vera Peñaloza); Misiones (Capital y Guaraní); Salta (Capital y Orán); Santiago del Estero (Capital, Banda, Río Hondo y Robles); Tucumán (Capital, Cruz Alta y Tafí Viejo). Además, se implementa en seis municipios de la provincia de Buenos Aires (Almirante Brown, General San Martín, Lanús, Morón, Quilmes y San Isidro).

20 A partir de 2020 la coordinación del Plan ENIA pasó a la órbita del Ministerio de Salud, bajo el programa de Salud Sexual y Procreación Responsable.

21 Para un análisis económico integral del Plan ENIA véase UBA-UNICEF (2019). "Estudio económico sobre el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia".



En relación con la identificación de la institucionalidad del Plan/Intervenciones de abordaje de la VCMN puede señalarse la siguiente correspondencia jurisdiccional para el Dispositivo de Fortalecimiento de la ESI del Plan ENIA (Dispositivo ESI- Plan ENIA):

- Poder responsable: Poder Ejecutivo
- Nivel de gobierno responsable: Gobierno Nacional
- Nombre del organismo responsable: Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación

Descripción de la intervención

Como se mencionó previamente, el Dispositivo de Fortalecimiento de la ESI del Plan ENIA se enmarca en una estrategia de abordaje integral de prevención del embarazo no intencional en la adolescencia y tiene como propósito fortalecer la implementación de la ESI en las escuelas secundarias estatales de las provincias priorizadas en el marco del Plan, en colaboración con el Programa de Educación Sexual Integral del Ministerio de Educación de la Nación.

Los objetivos y resultados esperados de la iniciativa pueden resumirse en los siguientes puntos:

- El Dispositivo de Fortalecimiento de la Educación Sexual Integral del Plan ENIA tiene como objetivo fortalecer la incorporación de la ESI en las escuelas secundarias estatales de los departamentos seleccionados en las 12 provincias priorizadas por el Plan en 2019, a través de la sensibilización, capacitación y acompañamiento de sus docentes y directivos.
- Se espera que la ESI facilite y potencie las decisiones informadas de las/los adolescentes en torno a su sexualidad y promueva su asistencia a los centros de salud. Esto debido a que el Plan “promueve saberes y habilidades para que niñas, niños y adolescentes tomen decisiones conscientes y críticas en relación con el cuidado de su cuerpo, las relaciones interpersonales, el ejercicio de su sexualidad y sus derechos”.
- El dispositivo se propone incorporar la ESI dentro de las propuestas educativas, considerando situaciones de la vida cotidiana del aula y de la escuela. Los ejes sobre los cuales se basa son “el reconocimiento y ejercicio de los derechos, la valoración y el respeto por la diversidad, el conocimiento y cuidado del cuerpo y la salud, el desarrollo de la perspectiva de género, y el reconocimiento y la valoración de la afectividad”.

La población objetivo del Dispositivo está compuesta por las Niñas, Niños y Adolescentes en el ciclo básico de las escuelas secundarias estatales de 36 departamentos priorizados en 12 provincias (primera fase de implementación correspondiente a los años 2018-2019).

Productos y funciones de producción:

Este dispositivo no realiza prestaciones directas a las niñas, niños y adolescentes, sino que se interviene para fortalecer a docentes y personal de dirección de las escuelas secundarias estatales cubiertas a través de distintas intervenciones (productos finales):

- Capacitación docente en ESI. La capacitación docente es realizada por capacitadores/as contratados/as por el Plan (AP más abajo) a través de encuentros presenciales masivos de 2 o 3 días en los que también se distribuyen los materiales ESI. El Plan financia el catering y otros gastos de producción de estos eventos masivos.
- Acompañamiento institucional en las escuelas para hacer efectiva la incorporación de la ESI en los planes curriculares y en la práctica de las escuelas a través de un seguimiento continuo. Este acompañamiento es realizado por Acompañantes Pedagógicos (AP), que son recursos humanos contratados por el Plan ENIA desde el nivel central -a razón de 1 AP por cada 10 escuelas-, que tienen la función de brindar asistencia técnica y acompañamiento a las/los docentes y al personal de dirección para la implementación de la ESI en las escuelas. Los AP en conjunto con el personal docente y directivo -que son financiados por los gobiernos provinciales- elaboran un plan de implementación de la ESI y los AP dan seguimiento a dicho plan a través de visitas mensuales a las escuelas. Además de los honorarios, el Plan financia la movilidad de los AP.
- Producción y distribución de materiales ESI (cuadernillo, láminas y materiales audiovisuales) para: trabajo en el aula, formación docente, trabajo en familias y otros.

Además, en el marco del Dispositivo se producen otras actividades y productos intermedios vinculados con la gestión, la articulación intersectorial y el fortalecimiento de capacidades de docentes y RRHH del Plan (productos intermedios):

- Gestión a nivel provincial del Dispositivo ESI. El plan financia la estructura de gestión provincial del Plan -los Equipos Focales Territoriales (EFT), que incluyen entre sus integrantes a un referente del Dispositivo ESI.
- Formación de docentes y agentes del Plan ENIA: curso virtual Embarazo, maternidades y paternidades en la adolescencia. El Plan financia la realización de este curso virtual a través de la plataforma INFOD.
- Encuentros de articulación intersectorial (con personal directivo y supervisores/as, entre dispositivos del plan, y con otros actores/as de educación y otras áreas de salud y desarrollo social). El Plan financia el catering y otros gastos de producción de estos espacios de articulación intersectorial.
- Gestión a nivel nacional: Refuerzos de gestión del Plan ENIA al Programa Nacional de ESI y aporte del Programa Nacional de ESI a la implementación del Dispositivo ESI.

PASO II. Identificación de los costos de implementación del estándar deseable de intervención

A partir de la aplicación de la herramienta de costeo a los productos y funciones de producción sintetizadas en el paso anterior, en el Cuadro 1, incluido a continuación, se presentan los resultados del ejercicio de costeo del Dispositivo de Fortalecimiento de la ESI del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia. Los valores se expresan en pesos argentinos corrientes de 2019, año fiscal²² sobre el que se aplica el ejercicio.

Según se puede resumir a partir de lo calculado en el mencionado cuadro, el ejercicio de costeo permite identificar un costo fijo anual del dispositivo vinculado con su gestión a nivel nacional de \$4,5 millones,²³ incluyendo costos explícitos e implícitos. En cuanto a los costos fijos indirectos o implícitos, debe considerarse que la gestión es llevada a cabo por el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, que cuenta con un plantel de 13 personas contratadas bajo la modalidad de planta permanente y transitoria, con un salario mensual promedio de \$25.000.²⁴ Como la cobertura territorial y la población objetivo del Programa son más amplias que las del Plan ENIA, se imputa como costo implícito una proporción del costo de este plantel equivalente al 13 % de dedicación al Plan,²⁵ lo que determina un aporte estimado de \$0,7 millones al año. Asimismo, el ENIA financia la contratación de 9 recursos humanos que refuerzan la gestión del Programa Nacional con dedicación exclusiva al ENIA, con un costo de \$3,9 millones anuales, que se consideran costos fijos directos o explícitos.

Respecto de los costos variables, estos se estiman en \$403 millones al año para cubrir alrededor de 1 600 escuelas en los 36 departamentos seleccionados de la primera fase de implementación del Plan. Más de tres cuartas partes de estos costos corresponden a costos variables implícitos vinculados con el financiamiento provincial del personal docente que imparte la ESI en las escuelas que forman parte del Plan, que se estiman en \$302 millones al año.²⁶ Asimismo, los gobiernos provinciales también aportan a la implementación del dispositivo en el territorio a través de los Programas Provinciales de ESI, tanto en lo que hace a actividades de gestión (como la participación de la Coordinadora del Programa Provincial en el Equipo de Fortalecimiento Territorial del ENIA en la provincia), como en la propia implementación de las actividades del dispositivo en el territorio (capacitaciones, sensibilización de Directores y Supervisores, etc.). Este aporte de recursos provinciales al dispositivo se estima en \$12,7 millones anuales para las 12 provincias.²⁷

Por su parte, los costos variables explícitos del dispositivo en la escala del Plan en su primera fase de implementación en 36 departamentos de 12 provincias ascienden a \$87,4 millones al año y son en su totalidad financiados por el ENIA. Estos son los costos que deben considerarse en cualquier ejercicio de expansión del dispositivo en su cobertura territorial o poblacional, ya que son los que generan necesidades de financiamiento adicionales en un eventual escalamiento.

.....

²² El concepto de “ejercicio o año fiscal” refiere a un período de 12 meses utilizado para organizar la contabilidad nacional. En Argentina, Ecuador, Perú y en general en los países del hemisferio sur, los ejercicios fiscales comienzan los 1/1 y finalizan los 31/12 de cada año, coincidiendo con los años calendarios.

²³ Según se mencionó, todos los valores corresponden a valores en pesos argentinos corrientes de 2019. Fuente: Programa Nacional ESI. Para estimar el costo laboral se expande el salario neto por el coeficiente 1,22 (17% de contribuciones patronales y 5 % de aporte a obra social por parte del empleador).

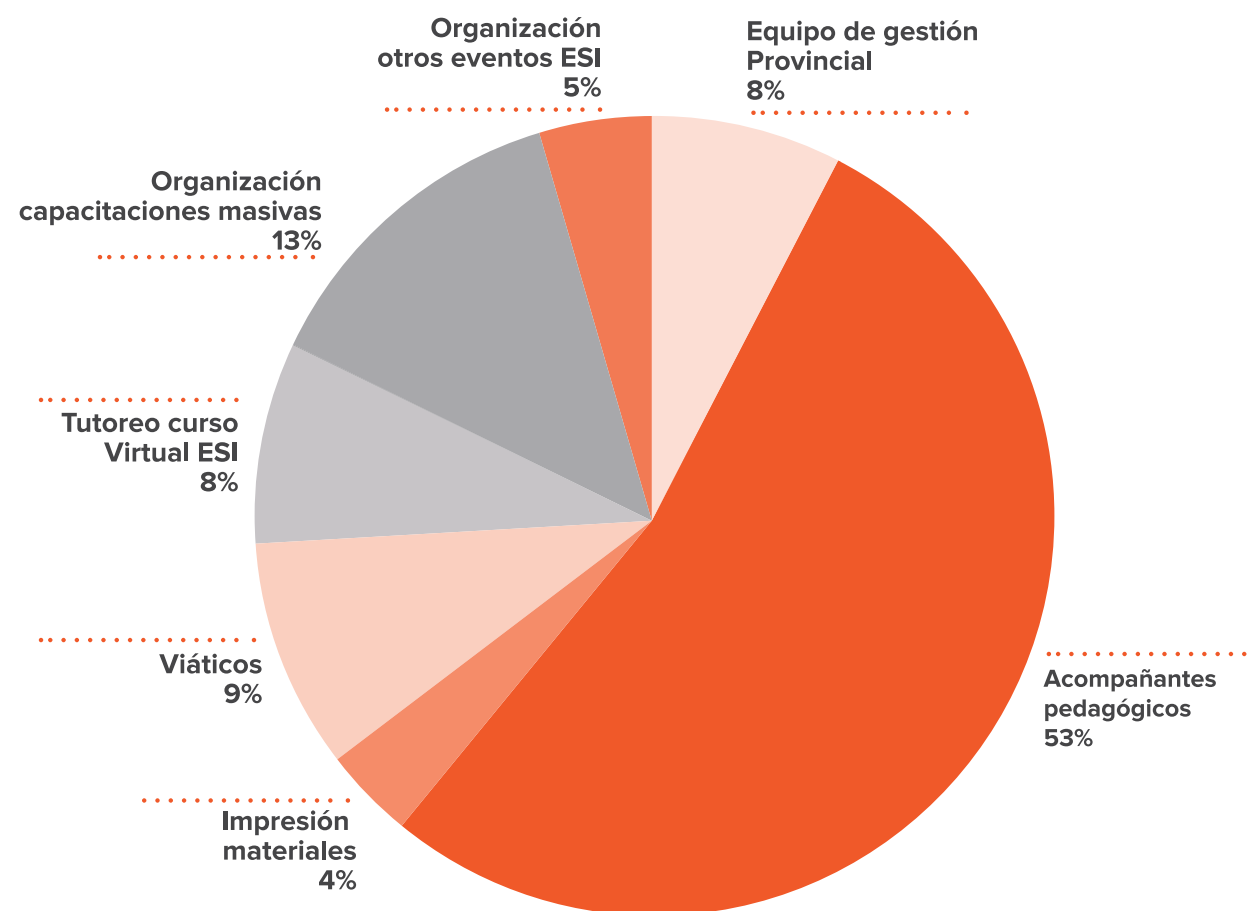
²⁴ Se estima en función de la proporción que representa la población objetivo del ENIA en la fase actual de implementación en 12 provincias (población 10 a 19 años en los departamentos activados en las 12 provincias cubiertas por el Plan) en la población objetivo del Programa Nacional de ESI (población 5 a 19 años de todo el territorio nacional, según Proyecciones de Población INDEC- Año 2016).

²⁵ La estimación toma como base 6809 docentes capacitados en ESI a febrero de 2019 (Sistema de Monitoreo del ENIA) y un salario neto docente estimado en \$28 000 mensual (informado por referente clave del Municipio de Morón), \$34 160 costo laboral mensual (13 meses).

²⁶ Este costo implícito se estima a partir del valor mensual del salario de bolsillo de la Coordinación del Programa Provincial de Salud Sexual y Reproductiva de Misiones, de \$32 000 de bolsillo y \$44 480 mensual de costo laboral, ya que no se pudo obtener información de costos de los Programas Provinciales de ESI. La proporción de dedicación al ENIA fue informada por el Programa de ESI de Jujuy (70 %). Asimismo, para estimar el costo implícito del Plantel del Programa Provincial de ESI se contempla un equipo de gestión de 4 personas (según plantel ESI Misiones informado por la coordinadora provincial ESI), con un salario mensual de \$13 000 -costo salarial mensual \$18 070 (salario del personal del equipo del Programa de SSyR de Misiones), también con una dedicación de 70 % al ENIA.

Por su parte, los costos variables explícitos del dispositivo en la escala del Plan en su primera fase de implementación en 36 departamentos de 12 provincias ascienden a \$87,4 millones al año y son en su totalidad financiados por el ENIA. Estos son los costos que deben considerarse en cualquier ejercicio de expansión del dispositivo en su cobertura territorial o poblacional, ya que son los que generan necesidades de financiamiento adicionales en un eventual escalamiento.

GRÁFICO 1. ESTRUCTURA DE COSTOS EXPLÍCITOS VARIABLES DEL DISPOSITIVO DE EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL



Fuente: Elaboración propia en base a FCE UBA- UNICEF (2019).

En primer lugar, los costos explícitos de gestión del dispositivo en las 12 provincias se estiman en \$5,7 millones al año (8 % de los costos explícitos variables del dispositivo). Este costo incluye el financiamiento de 11 referentes del dispositivo ESI en los Equipos de Fortalecimiento (EFT), con un valor de contrato de \$30 000 mensual, y de 10 referentes pedagógicos que asisten a la gestión provincial de ESI con un valor de contrato promedio de \$14.500.

Por otra parte, las contrataciones de 173 acompañantes pedagógicos (AP), con un costo mensual unitario de \$19 500 y un gasto anual de \$39,4 millones, explican más de la mitad de los costos variables que financia el ENIA para el dispositivo (53 %).

Le siguen en importancia los costos de las capacitaciones masivas a docentes que implementa el dispositivo, que representan 13 % de los costos variables del dispositivo. Estas capacitaciones se realizan en el territorio y tienen una duración de 2 a 3 días cada una. El ENIA financia el refrigerio y otros gastos de producción para los eventos, con un costo anual de \$9,9 millones. Además de estas capacitaciones masivas, se realizan otros eventos y actividades en el marco del dispositivo, que tienen por objetivo capacitar a los acompañantes pedagógicos en diversas temáticas (nuevas masculinidades, abuso sexual y embarazo forzado, entre otras), sensibilizar a directores/as y supervisores/as de escuelas y generar espacios de articulación intersectorial y con la comunidad. Estos eventos tienen un costo anual estimado de \$3,4 millones (5 % del costo explícito variable). Las provincias (y municipios, en el caso de PBA) ponen a disposición el espacio para la realización de estos eventos, lo que representa un costo implícito no valorizado en este ejercicio.

A su vez, las/los acompañantes pedagógicos/as y los demás agentes contratados/as en el marco del dispositivo deben realizar el curso virtual de ESI titulado "Embarazos, maternidades y paternidades en la adolescencia" que se dicta en la plataforma INFOD. El ENIA financia la coordinación y el acompañamiento en el dictado de este curso mediante una transferencia al Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD), con un costo anual estimado de \$6,1 millones (8 % del costo explícito variable).²⁸ El costo fijo, y por única vez, de desarrollo de contenidos para este curso virtual, financiado por el Programa Nacional de ESI y el ENIA no se incluye en el presente ejercicio por falta de información.

El ENIA también financia la impresión de materiales de capacitación y sensibilización de ESI que se distribuyen a las y los docentes, en las escuelas y en la comunidad (cuadernillos de ESI, láminas y materiales), con un costo anual estimado en \$2,8 millones. No se imputan los costos fijos implícitos incurridos por el desarrollo de los materiales de ESI (realizados por el Programa Nacional de ESI) ni los costos variables implícitos en impresión de guías para el desarrollo institucional, revista para charlar en familia y lineamientos curriculares que distribuye el Programa Nacional de ESI, debido a falta de información.

Por último, se menciona la movilidad de los agentes del dispositivo en el territorio (pasajes, viáticos y combustible para traslados de más de 30 km), que tienen un costo anual estimado en \$7,3 millones en la primera fase de implementación del Plan, de los cuales \$6,9 millones son costos explícitos financiados por el ENIA y \$0,5 millones son gastos financiados por el Programa Nacional de ESI.

²⁸ El costo anual de la transferencia al INFOD para el dictado de este curso fue informado por la Coordinación Administrativa (agosto 2019). Según información en viada por el INFOD, esta transferencia financia a 42 tutores/as, con un costo mensual unitario de \$6.817 - \$7.535 desde septiembre de 2019, 5 coordinadores/as de tutores, con un costo mensual unitario de \$14.681 y \$16.442 desde septiembre 2019, 1 responsable de contenido y formación (\$20.294 y \$22.730 desde septiembre 2019), 1 responsable de gestión (\$28.700 y \$32.114 desde septiembre 2019, 2 maquetadores (\$25.080 y \$28.090 desde septiembre 2019) y 1 diseñador/a didáctico/a (\$30.708 y \$34.393 desde septiembre 2019). Según información del Programa Nacional ESI, se estima que con este curso se habrán capacitado alrededor de 10 081 docentes en 2019, en 168 aulas virtuales.

...del PASO I	CUADRO 1. COSTOS ANUALES DE IMPLEMENTACIÓN DEL DISPOSITIVO ESI DEL PLAN ENIA. EN \$ CORRIENTES DE 2019							
	PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable							
	Los costos de las intervenciones: recursos, insumos y tecnología para la producción							
Productos (Bienes y/o servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)	Insumos necesarios para producción de productos (bienes y servicios) de la intervención	Intensidad de uso del insumo por unidad de producto	Precio de los insumos	Costo del insumo por unidad de producto	Tipo de costo (CF: costo insumo fijo- no escala; CV: costo insumo variable -escala)	Unidad de escalamiento del producto	Metas de cobertura de los productos "Q"	Costo total de producción del producto "j" / Costo total intervención (=SUMA costos totales de producción de los j productos)
COSTOS DIRECTOS O EXPLÍCITOS								
Costos fijos								\$3.863.455
Gestion ENIA Nacional	-RRHH refuerzos ENIA al Programa ESI Nacional (ENIA)	9 RRHH ENIA trabajando en Programa Nacional ESI (capacitaciones, seguimiento)	\$35.772,73	\$3.863.455	CF	no escala	n/c	\$3.863.455
Costos variables								\$ 87.436.119
Gestion ENIA Provincial	-RRHH equipo de fortalecimiento territorial + referente pedagógico (ENIA)	1 referente ENIA en EFTI + 1 referente pedagógico	- 1 referente ENIA para dispositivo ESI en EFTs. Valor mensual \$39.351 + 1 referente pedagógico para refuerzo de gestión. Valor mensual \$14.500	\$475.000	CV	Provincia	12 provincias	\$5.700.000
Capacitación docente y acompañamiento institucional	-RRHH acompañantes pedagógicos/as	- 1 acompañante pedagógico cada 10 escuelas, escala por escuelas. Tot 173 AP El costo anual AP es \$19.500*12meses El costo AP por escuela sería \$19.500*12meses/10 escuelas	- Costo mensual AP: \$19.500, Costo anual AP: \$234.000 - Costo anual en acompañamiento pedagógico por escuela: \$23.400	\$23.400	CV	Escuelas adheridas (mínima unidad de escalamiento 10 escuelas)	1.682 escuelas	\$ 39.351.000

...del PASO I	PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable							
Los costos de las intervenciones: recursos, insumos y tecnología para la producción								
Productos (Bienes y/o servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)	Insumos necesarios para producción de productos (bienes y servicios) de la intervención	Intensidad de uso del insumo por unidad de producto	Precio de los insumos	Costo del insumo por unidad de producto	Tipo de costo (CF: costo insumo fijo- no escala; CV: costo insumo variable -escala)	Unidad de escalamiento del producto	Metas de cobertura de los productos "Q"	Costo total de producción del producto "j" / Costo total intervención (=SUMA costos totales de producción de los j productos)
Producción y distribución de materiales ESI	- Gastos de diseño e impresión de materiales gráficos y audiovisuales	Costo de diseño e impresión de materiales gráficos ESI para 1 escuela adherida	\$1.670	\$ 1.670	CV	escuelas adheridas	240 alumnos/año	\$2.809.377
Movilidad de agentes ESI en territorio	- Viáticos anuales para agentes ENIA del dispositivo ESI	Costo anual en viáticos para agentes ENIA del dispositivo ESI	\$ 35.513	\$35.513	CV	Cant. agentes ENIA ESI (AP + Ref. EFT ESI+ Ref. pedagógicos)	194	\$6.889.522
Cursos virtual ESI: Embarazo, maternidades, paternidades en la adolescencia	- Transferencia presupuestaria del ENIA al INFOD para financiar equipo necesario para formar a 240 alumnos al año en el curso virtual EMPA (1 tutor/a anual + 0,12 coordinador/a + 0,024 responsable de contenido y formación+ 0,024 responsable de gestión + 0,05 maquetador/a + 0,024 diseñador /a didáctico/a)	-Costo del curso virtual Embarazos, maternidades y paternidades en la adolescencia cada 240 alumnos (transferencia al INFOD). Equipo necesario para formar a 240 estudiantes al año en el curso virtual EMPA: 1 tutor/a anual + 0,12 coordinador/a + 0,024 responsable de contenido y formación+ 0,024 responsable d gestión + 0,05 maquetador/a + 0,024 diseñador/a didáctico/a	Para dictar curso virtual ESI a base de 10.080 estudiantes/año (1xtrim): - 42 tutores/as (\$6.817+12% ddesep19) - 5 coord. de tutores/as (\$14.681+ 12%) - 1 resp. contenido y form. (\$20.294 +12%) - 1 resp. gestión (\$28.700+12%) - 2 maquetadores/as (\$25.080 +12%) - 1 diseñador/a didáctico/a (\$30.708+12%)	\$ 146.184	CV	240 alumnos/año	10.081 alumnos entre docentes y agentes del Plan	\$6.091.405
Capacitaciones, talleres y otros eventos ESI- catering y otros gastos para evento								\$ 13.297.408

...del PASO I	PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable							
Los costos de las intervenciones: recursos, insumos y tecnología para la producción								
Productos (Bienes y/o servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)	Insumos necesarios para producción de productos (bienes y servicios) de la intervención	Intensidad de uso del insumo por unidad de producto	Precio de los insumos	Costo del insumo por unidad de producto	Tipo de costo (CF: costo insumo fijo- no escala; CV: costo insumo variable -escala)	Unidad de escalamiento del producto	Metas de cobertura de los productos "Q"	Costo total de producción del producto "j" / Costo total intervención (=SUMA costos totales de producción de los j productos)
Capacitaciones masivas ESI	- <i>Catering</i> y otros gastos para evento	Costo de <i>catering</i> y otros gastos por evento de capacitación masiva	\$206.581	\$ 206.581	CV	Cantidad de capacitaciones masivas a realizar (prom. 185 docentes)	48	\$9.915.895
Encuentros con directivos/as y supervisores/as	- <i>Catering</i> y otros gastos para evento	Costo de <i>catering</i> y otros gastos para encuentros con directivos/as y supervisores/as de escuelas	\$ 21.324	\$21.324	CV	Cantidad eventos de sensibilización a realizar	68	\$1.450.043
Otros encuentros de intercambio intersectorial (edu, salud y desarrollo)	- <i>Catering</i> y otros gastos para evento		\$ 14.202	\$ 14.202	CV	Cantidad eventos de sensibilización a realizar	136	\$ 1.931.470
Capacitaciones, talleres y otros eventos ESI- catering y otros gastos para evento								\$ 91.299.573

Fuente: elaboración propia en base a UBA-UNICEF (2019). "Estudio económico sobre el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia."

...del PASO I	CUADRO 1. COSTOS ANUALES DE IMPLEMENTACIÓN DEL DISPOSITIVO ESI DEL PLAN ENIA. EN \$ CORRIENTES DE 2019							
	PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable							
	Los costos de las intervenciones: recursos, insumos y tecnología para la producción							
Productos (Bienes y/o servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)	Insumos necesarios para producción de productos (bienes y servicios) de la intervención	Intensidad de uso del insumo por unidad de producto	Precio de los insumos	Costo del insumo por unidad de producto	Tipo de costo (CF: costo insumo fijo- no escala; CV: costo insumo variable -escala)	Unidad de escalamiento del producto	Metas de cobertura de los productos "Q"	Costo total de producción del producto "j" / Costo total intervención (=SUMA costos totales de producción de los j productos)
COSTOS DIRECTOS O EXPLÍCITOS								
Costos fijos								\$ 670.085
Gestión nacional	- RRHH Programa Nacional ESI (ESI NACION)	Aporte proporcional del plantel Prog.Nac. ESI al ENIA: Equipo ESI 13 RRHH. Sal. prom \$30.500 Costo anual: \$396.500 Dedicación 13% (prop. población objetivo ENIA en fase actual 12 prov -pobl 10 a 19 años- en población objetivo ESI país (pobl 5-19 años Proy INDEC 2016).	\$396.500	\$51.545	Semi-fijo	No escala/ Escala por tramos	n/c	\$ 670.085
Costos variables								\$315.604.264
Movilidad de RRHH Programa Nacional ESI para capacitaciones ESI ENIA en territorio	- Gasto en pasajes y viáticos para movilidad de referente del Programa Nacional ESI a capacitaciones masivas	- Costo pasajes y viáticos por viaje de capacitación masiva	\$ 15.000	\$ 15.000	CV	Capacitación masiva ESI ENIA	n/c	\$ 480.000
Gestión provincial	- RRHH Programa Provincial ESI (Coordinación Programa ESI Provincial + equipo Programa ESI Provincial; PROVINCIA)	1 RRHH coordinación programa ESI provincial por provincia 4 RRHH plantel programa	Prop. plantel del Prog. Provincial: - Coordinación Prog ESI Prov. (referente prov. por dispositivo en el EFTI (Coord. progr. Prov.). 70% dedicación al ENIA. Valor	\$ 1.062.516	CV	Provincia	32	\$ 12.750.192

...del PASO I	PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable							
Los costos de las intervenciones: recursos, insumos y tecnología para la producción								
Productos (Bienes y/o servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)	Insumos necesarios para producción de productos (bienes y servicios) de la intervención	Intensidad de uso del insumo por unidad de producto	Precio de los insumos	Costo del insumo por unidad de producto	Tipo de costo (CF: costo insumo fijo- no escala; CV: costo insumo variable -escala)	Unidad de escalamiento del producto	Metas de cobertura de los productos "Q"	Costo total de producción del producto "j" / Costo total intervención (=SUMA costos totales de producción de los j productos)
		ESI provincial por provincia	Ajustado de costo salarial: \$44.480 x mes - Plantel del prog. prov.: Se contempla equipo de gestión de 4 RRHH de ESI prov. a cargo de la provincia, con dedicación 70% al ENIA					
Educación sexual integral a estudiantes	- RRHH docentes provinciales		Aporte anual que hacen las provincias a través del financiamiento del plantel docente que imparte la ESI en las escuelas adheridas al Plan. Para estimar el aporte por docente se toma el costo salario de docente PBA al 10% dedicación.	\$44.408	CV	Docentes capacitados en escuelas adheridas al Plan	6809	\$302.374.072
Total costos indirectos o implícitos intervención educación sexual integral								\$ 316.274.349

Fuente: elaboración propia en base a UBA-UNICEF (2019). "Estudio económico sobre el Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia."

PASO III. Identificación del esquema de intervención vigente y su costo

Luego de la identificación de los costos de implementación del estándar deseable de intervención realizado en el paso anterior, en este tercer paso se busca dimensionar cuál es el esquema de intervención vigente y qué costos ya están siendo financiados con la inversión existente. Para dicho análisis se utiliza el último ejercicio presupuestal cerrado o la mejor estimación disponible del año en curso.

En primer lugar, se deberá responder a la pregunta sobre si se trata de una intervención en marcha. En el caso en cuestión, sí, el Plan ENIA y su dispositivo de Fortalecimiento de la ESI se encontraban en marcha en el año 2019, que es el último cerrado sobre el cual se está realizando el ejercicio.

Una segunda interrogante por resolver es si los recursos asignados pueden ser identificados en el presupuesto publicado. En este caso, también la respuesta es afirmativa, ya que como se mencionó previamente, el Plan ENIA es un plan intersectorial e interjurisdiccional que se refleja presupuestariamente en el aporte de recursos físicos y financieros de distintos programas presupuestarios nacionales intervinientes en su implementación, así como distintos niveles de gobierno.

Los costos explícitos del dispositivo, que ascienden a \$91,3 millones al año, son financiados exclusivamente por la línea presupuestaria del Plan ENIA. Ese Plan tiene una línea explícita en el presupuesto, que en 2019 estaba en el marco del programa presupuestario 45-Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes, implementado por la SENNAF. Por otra parte, solo a modo informativo, a nivel nacional los costos implícitos vinculados con los aportes del Programa Nacional de Educación Sexual Integral, que se estiman en \$670 mil al año, se financian con la línea presupuestaria del Programa 44- Mejoramiento de la Calidad Educativa, del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación. En el Cuadro 2 se incluye información sobre las dos líneas presupuestarias del Gobierno Nacional que financian los costos del Dispositivo ESI para el año 2019.

Por último, la gran mayoría de los \$316 millones que conforman los costos implícitos del dispositivo (financiamiento de docentes que imparten ESI en escuelas y gestión de Programas de ESI provinciales) son financiados por los gobiernos provinciales a través de sus presupuestos autónomos. Los sistemas presupuestarios provinciales presentan una gran heterogeneidad en términos de su desarrollo, apertura y disponibilidad de información, y la identificación de las líneas programáticas correspondientes a los programas provinciales de ESI y al financiamiento docente exceden el alcance de este ejercicio.

CUADRO 2. LÍNEAS PRESUPUESTARIAS DEL GOBIERNO NACIONAL QUE FINANCIAN LA IMPLEMENTACIÓN DEL DISPOSITIVO ESI DEL PLAN ENIA					
Programa presupuestario (Organismo Nacional)	Actividad presupuestaria	Crédito inicial en \$	Crédito Vigente al 31/12 en \$	Devengado al 31/12 en \$	% Ejecución
45 - Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de NNyA (SENNAF)	44 - Mejoramiento de la Calidad Educativa (Min. Educación)	\$ 489.000.000	\$ 344.319.739	\$ 338.500.000	98%
45 - Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de NNyA (SENNAF)	40- Fortalecimiento de la educación sexual integral	\$ 102.906.633	\$ 96.906.633	\$ 47.094.792	49%

Fuente: Elaboración propia en base a <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

PASO IV: Identificación de la brecha de inversión para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas

A partir de la caracterización de los costos deseables de la intervención bajo análisis en el paso II y el reconocimiento de la implementación realizada en el siguiente paso, el ejercicio se completa dimensionando la brecha de inversión existente entre lo que se espera invertir y lo que se está implementando en la ejecución en marcha.

En el caso del dispositivo ESI analizado, no existe brecha de financiamiento para su esquema actual de funcionamiento, ya que la totalidad de las necesidades de financiamiento para cubrir los costos explícitos del dispositivo están siendo financiadas por la línea presupuestaria asignada al Plan ENIA, y los costos implícitos son asumidos por los gobiernos provinciales en el marco de sus ejercicios presupuestarios y, en menor medida, por la línea presupuestaria del Programa Nacional de ESI.

Debe considerarse que los presupuestos asignados para cada año requieren el debate y la aprobación legislativa correspondiente en el marco de los procesos presupuestarios (nacionales, provinciales y municipales) que se relacionan con la intervención en cuestión. Por lo tanto, su sostenibilidad debe ser ratificada a través de los ejercicios fiscales que forman parte de cada presupuesto futuro.

De cualquier manera, el ejercicio de costeo realizado permite orientar a los tomadores de decisión en procesos tales como la ampliación del dispositivo y potenciales modificaciones a su implementación, mediante la planificación de insumos y actividades diferenciales que se evalúen como necesarias para los próximos ejercicios. Estos cambios podrían incorporarse en las tablas elaboradas dentro del paso II modificando el estándar y, en consecuencia, requiriendo recursos adicionales para la implementación del dispositivo. Nótese que la potencial incorporación de estrategias provinciales al recorte bajo análisis, así como de nuevos vínculos con otras áreas del gobierno nacional para la participación en la implementación de la intervención analizada, podrían sumarse dentro del formato de la tabla construida en el paso II clasificando dichas actividades e insumos en tantas áreas, sectores, jurisdicciones etc. como resulten necesarias.

Y tal como se menciona en la presentación de este paso, en el apartado metodológico, luego de identificar los recursos necesarios para la mencionada ampliación pueden calcularse los ratios correspondientes que permitan evaluar tanto la evolución respecto de la situación previa, como la magnitud relativa de los fondos adicionales necesarios para el cierre de la brecha de inversión (inversión necesaria en % del gasto con perspectiva de género, en % del gasto social/total, en % del presupuesto social, sectorial, etc.).

PASO V: Mecanismos/fuentes de financiamiento

El ejercicio se completa en este último paso identificando las fuentes de financiamiento alternativas que podrían utilizarse para solventar los recursos adicionales que requiera la intervención en cuestión.

Para ello, y dependiendo de las características correspondientes de cada intervención, se recomienda explorar las alternativas de financiamiento específico que contemplen, por ejemplo:

- Ampliaciones de partidas presupuestarias mediante las fuentes de financiamiento habituales que se incorporan al presupuesto público.
- Establecimiento de pisos normativos que buscan blindar la disponibilidad de recursos para las intervenciones.
- Asignación específica de recursos tributarios u otros recursos financieros identificados.
- Asociaciones Público-Privadas (APP) que permitan volcar recursos adicionales para el financiamiento de las iniciativas.
- Cofinanciamientos, recaudación de recursos propios u otros mecanismos de financiamiento posibles.

Una vez dimensionados los posibles aportes de los distintos mecanismos existentes, el análisis podrá completarse con detalles sobre la magnitud de las proporciones de cada fuente en relación con el total de recursos requeridos, los riesgos de su obtención y sostenibilidad, los supuestos necesarios para su concreción y las potenciales alternativas correspondientes.

5.2. Estudio de caso Ecuador: Casas de acogida para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual a cargo de la Secretaría de Derechos Humanos

PASO I: el estándar deseable de intervención para un abordaje integral de la violencia contra las mujeres y las niñas y su aplicación al país/contexto.

El paso inicial de la aplicación metodológica consta de un primer proceso correspondiente a la categorización de la intervención dentro del estándar deseable, y un segundo elemento que consiste en la identificación de la institucionalidad del Plan/Intervenciones de abordaje de la VCMN.

Para la aplicación de este caso que denominamos “Casas de acogida para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual” a cargo del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), se tomarán en consideración los servicios de atención directa a víctimas de violencia que gestiona la Dirección de Atención, Protección Especial y Reparación a Víctimas de Violencia, Explotación, Trata, Tráfico y otros Grupos de Atención Prioritaria, en particular una de sus tres unidades, que es denominada “Unidad de Atención y Protección Especial a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de Violencia”.

Dicha unidad tiene a su cargo tanto los Servicios de Protección Integral (45 oficinas distribuidas en distintas partes del territorio nacional), como la gestión de convenios mediante los cuales transfiere dinero a organizaciones sin fines de lucro para el funcionamiento de cinco casas de acogida y 16 centros de atención integral a víctimas de violencia en Ecuador.

La clasificación correspondiente en relación con los ejes, dimensión y tipo de intervención establecidos en la metodología se corresponde con las siguientes categorías.

- Eje: Atención de la VCMN
- Dimensión: Asistencia y rescate de víctimas de violencia
- Tipo de intervención: Servicios de protección integral a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia / Centros de atención de mujeres víctimas de violencia / Centros de acogida para mujeres que viven violencia y sus hijos/as

Para el ejercicio de costeo se identifican dos intervenciones:

- I. Atención directa a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia a cargo de los Servicios de Protección Integral.
- II. Fortalecimiento de la Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género en el Ecuador, mediante el servicio que brindan los Centros de Atención Integral y las Casas de Acogida

En relación con la institucionalidad del Plan/Intervenciones de abordaje de la VCMN, puede señalarse la siguiente correspondencia jurisdiccional para las dos intervenciones seleccionadas:

- Poder responsable: Poder Ejecutivo
- Nivel de gobierno responsable: Gobierno central
- Nombre del organismo responsable: Unidad de Atención y Protección Especial a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de Violencia, Dirección de Atención, Protección Especial y Reparación a Víctimas de Violencia, Explotación, Trata, Tráfico y otros Grupos de Atención Prioritaria - Subsecretaría de Prevención y Erradicación de la Violencia contra Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes, dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador.

Descripción de las intervenciones:

I. Atención directa por parte de los Servicios de Protección Integral a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia

Los objetivos y resultados esperados de la iniciativa pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Se trata de un servicio público gratuito, de 45 oficinas distribuidas en diferentes provincias del territorio nacional, que brinda atención especializada e integral psicológica, legal y de trabajo social a víctimas de violencia de género e intrafamiliar y de trata de personas, para restituir los derechos vulnerados o amenazados, a través de un trabajo interdisciplinario y con enfoque especializado en derechos humanos, intergeneracional, intercultural, de género, movilidad humana y protección integral de la niñez.

- Se atiende a las personas de manera individual, familiar y comunitaria, a través de la intervención en crisis, terapias individuales y grupales, derivación, acompañamiento y seguimiento para que puedan acceder a una atención integral de los servicios que brinda el Estado.
- Los servicios operan a partir de los casos remitidos desde fiscalías y unidades judiciales especializadas, juntas de protección y otras instituciones.
- Trabajan en coordinación con las entidades integrantes del Sistema Nacional de Protección Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (incluyendo las juntas cantonales y la función judicial) para que estos cubran integralmente y desde sus atribuciones, las necesidades de protección especial, atención, reparación y restitución de los derechos vulnerados de las víctimas de violencia.
- Durante la pandemia COVID-19, los 45 servicios de protección integral continuaron con el seguimiento y acompañamiento a las víctimas en situación de riesgo a partir de los casos registrados por el Servicio Integrado de Seguridad SIS ECU 911, mediante la aplicación de un protocolo desarrollado para la atención bajo la modalidad de teletrabajo (teleasistencia o llamadas telefónicas), activándose la asistencia personal en los casos de emergencia.²⁹

La población objetivo de la intervención está compuesta por víctimas de violencia de género e intrafamiliar, en especial mujeres, niños, niñas, adolescentes y adultos mayores; y víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.

Productos y funciones de producción:

- Atención de casos mediante asistencia psicológica, social, psicosocial y acompañamiento legal a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia en las oficinas del SPI, mediante teleasistencia o llamadas telefónicas o en domicilio en caso de emergencia (producto final). Incluye derivación y articulación con organismos del Sistema Nacional de Protección, Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (incluyendo las juntas cantonales y la función judicial) y con la red de 16 Centros de Atención Integral para la respuesta emergente de atención psicológica y asesoría legal; y las cinco Casas de Acogida para el acogimiento de emergencia de las mujeres y sus hijos e hijas (producto intermedio).

II. Fortalecimiento de la atención integral a víctimas de violencia de género en el Ecuador, mediante el servicio que brindan los Centros de Atención Integral y las Casas de Acogida

Los objetivos y resultados esperados de la iniciativa pueden resumirse en los siguientes puntos:

- El objetivo del Proyecto de Fortalecimiento de Centros de Atención y Protección a niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual y explotación sexual en el Ecuador es contribuir al suministro de servicios de atención especializados y apropiados para las mujeres víctimas de violencia por medio de la acción de las entidades de los sectores público y privado.
- Para ello, mediante la suscripción de convenios específicos de cooperación técnica y financiera entre la Secretaría de Derechos Humanos y personas jurídicas nacionales de derecho privado sin fines de lucro se brinda apoyo técnico y financiero a Casas de Acogida y Centros de Atención Integral para la ejecución de propuestas que contribuyen y colaboran con el fortalecimiento de la atención integral a víctimas de violencia de género en el país.
- Las Casas de Acogida son parte del sistema de protección y atención a víctimas de violencia. Son espacios de refugio temporal que tienen como objetivo brindar atención integral a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual y a sus hijos e hijas que huyen de sus hogares ante una escalada de violencia y que no pueden retornar a su domicilio debido al riesgo que enfrentan. Tienen la finalidad de aportar a la restitución de sus derechos y a que las víctimas reinicien proyectos de vida de manera autónoma, independiente y libre de violencias. La acogida siempre es voluntaria, no se impondrá ni obligará a la estadía en la Casa de Acogida a ninguna persona.

²⁹ Véase: <https://www.derechoshumanos.gob.ec/secretaria-de-derechos-humanos-activa-respuestas-del-sistema-de-proteccion-de-derechos-en-casos-de-violencia-de-genero-a-nivel-nacional/>

- Las Casas de Acogida tienen como objetivos específicos: brindar un espacio de contención, protección y atención a las víctimas directas e indirectas de la violencia; facilitar la satisfacción de las necesidades básicas de cobijo, abrigo y alimento de las mujeres y sus hijos e hijas; transmitir confianza a las mujeres para que no se sientan solas sino que sepan que hay un equipo interdisciplinario que las acompañará durante su proceso para salir de la violencia; generar y/o fortalecer vínculos con organismos estatales, organizaciones e instituciones de la sociedad civil y con redes presentes en el territorio para favorecer el proceso de restitución de derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual; y fomentar el conocimiento sobre derechos y mecanismos de reparación para víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual.
- Funcionan las 24 horas del día, los 365 días del año. Las mujeres acogidas siempre están acompañadas por personal responsable, incluso en horarios nocturnos, fines de semana y feriados. Todos los servicios que se brindan en las Casas de Acogida son gratuitos. De igual manera, los enseres u objetos de uso personal entregados a las mujeres acogidas y sus hijos e hijas no tienen costo alguno.

La población objetivo de los Centros de Atención Integral está compuesta por los siguientes grupos poblacionales:

- Mujeres mayores de edad y sus hijos e hijas que estén viviendo situaciones de violencia intrafamiliar y/o sexual y que, por su libre y expresa decisión, manifiestan su voluntad de acogerse.
- Mujeres de todas las nacionalidades, de todas las clases sociales, de las diversas culturas, de todas las prácticas religiosas, con cualquier ocupación laboral, que sean víctimas de violencia intrafamiliar y/o víctimas de violencia sexual.
- Mujeres en situación de movilidad humana o en cualquier otra situación que estén viviendo violencia intrafamiliar o sexual.
- Adolescentes solas, si han sido víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual, solamente en casos de emergencia y por un período máximo de 72 horas, tras el cual se coordinará con la institución que refiere el caso para que sean reubicadas en lugares donde cuenten con las capacidades instaladas y metodologías para su atención.

Por su parte, las Casas de Acogida congregan a los siguientes grupos poblacionales:

- Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o de pareja (física, psicológica y sexual).
- Mujeres que han sufrido violación, acoso o abuso sexual en cualquier ámbito.
- Niñas, niños y adolescentes víctimas directas o colaterales de violencia intrafamiliar.
- Niñas, niños y adolescentes víctimas de violación, abuso sexual, estupro o acoso sexual en cualquier ámbito.

Productos y funciones de producción:

- Servicios de refugio y protección, acogida y atención desde las áreas legal, psicológica, trabajo social e infanto-juvenil a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual y a sus hijos e hijas. El período de estadía cubierto es de seis meses, aunque puede ser más prolongado en caso de necesidad. La acogida incluye, además:
- Actividades de formación y capacitación internas y externas en temas diversos relacionados con derechos humanos, violencia contra las mujeres, género, atención a víctimas u otros, o sobre temas específicos para mejoramiento de habilidades y destrezas tanto para el personal de las Casas de Acogida como para las mujeres acogidas y sus hijos e hijas.
- Dependiendo de las capacidades instaladas de cada Casa de Acogida, se ofrecerá el seguimiento externo para acompañar al grupo familiar una vez que las mujeres y sus hijos e hijas salen de la Casa, incluyendo visitas domiciliarias, en centros educativos o en el lugar de trabajo; la posibilidad de continuar participando de espacios de formación y capacitación; la continuidad en la atención psicológica, legal, social o infanto-juvenil de las mujeres y sus hijos e hijas; y la posibilidad de hospedarse en habitaciones en tránsito.
- Centros de Atención Integral, que son parte del sistema de protección y atención a víctimas de violencia y tienen como finalidad acoger y atender a víctimas de violencia de género con el fin de brindarles apoyo, superar situaciones de violencia y restituir sus derechos vulnerados, de manera que consigan reiniciar proyectos de vida autónomos libres de violencia.
- Tienen como objetivo contribuir a restituir los derechos de las víctimas, a acceder a la justicia y a reducir la violencia intrafamiliar y/o sexual en contra de mujeres, niños, niñas y adolescentes, mediante una atención especializada e interdisciplinaria en las áreas legal, psicológica y social.

- Buscan como objetivos específicos: facilitar un espacio de contención, estabilización emocional, protección y atención a las víctimas, fortaleciendo sus capacidades personales para enfrentar el problema, mejorar su autoestima y autonomía, fortalecer sus redes primarias y disminuir los niveles de violencia, riesgo y daño; defender los derechos de las víctimas mediante la asesoría y el patrocinio legal en los procesos que emprendan para obtener medidas de protección y acceder a la justicia; ofrecer atención psicológica, tanto a las víctimas directas como a las indirectas o colaterales de la violencia, para apoyarlas en el proceso de fortalecimiento de su autoestima y de su autonomía; dar apoyo desde el área de trabajo social en el proceso de empezar una vida digna, libre de violencia, mediante la atención integral oportuna y la realización de una investigación psicosocial de calidad; brindar soporte en la elaboración y concreción de un plan de vida y de restitución de derechos de las víctimas; y generar y/o fortalecer vínculos con organismos estatales, con organizaciones e instituciones de la sociedad civil y con redes presentes en el territorio, con la finalidad de favorecer el proceso de restitución de derechos de las víctimas de violencia.
- Prestan servicios de atención integral e interdisciplinaria desde las áreas legal, psicológica y de trabajo social a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual. La atención incluye además actividades de formación y capacitación internas y externas en temas diversos relacionados con derechos humanos, violencia contra las mujeres, género, atención a víctimas y otros, o sobre temas específicos para mejoramiento de habilidades y destrezas tanto para el personal de los Centros como para las víctimas que tengan interés de hacerlo.
- Deben permanecer abiertos 40 horas a la semana con presencia del equipo completo de profesionales (administrador/a, abogada/o, psicóloga/o, trabajador/a social). Todos los servicios (legal, psicológico, trabajo social) que se brindan en los Centros de Atención Integral bajo convenios suscritos con la SDH son gratuitos.

PASO II. Identificación de los costos de implementación del estándar deseable de intervención

A partir de la aplicación de la herramienta de costeo a los productos y funciones de producción sintetizadas en el paso anterior, en el Cuadro 3, incluido a continuación, se presentan los resultados del ejercicio de costeo de la atención directa a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia a cargo de los Servicios de Protección Integral y del Fortalecimiento de la Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género en el Ecuador, mediante el servicio que brindan los Centros de Atención Integral y las Casas de Acogida. Los valores se expresan en dólares estadounidenses corrientes de 2020, año fiscal sobre el que se aplica el ejercicio.³⁰

Los costos de la atención directa a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia por parte de los Servicios de Protección Integral (SPI) pueden estimarse a partir de lo establecido en el modelo de atención de dichos servicios, y de la ejecución presupuestaria de la Subsecretaría de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes. Actualmente se mantienen en operación 45 oficinas de SPI con costos asociados de recursos humanos (servidores públicos) que pueden estimarse en \$45 480 anuales promedio por oficina. Esas dependencias están compuestas por equipos técnicos, trabajadores/as sociales y abogados/as para acompañamiento psicosocial, trabajo social y asesorías legales a víctimas de violencia, con profesionales en psicología clínica, trabajo social y abogacía, a partir del registro de casos que recoge el Sistema ECU 911.

Adicionalmente, existen otros gastos de funcionamiento de las oficinas (bienes de consumo, servicios básicos, alquiler/mantenimiento, etc.) que no fueron incorporados en el costeo por no contarse con información disponible a ese nivel de desagregación.

A modo de ejemplo puede mencionarse que, durante el mes de mayo de 2020, las 45 oficinas de los SPI han atendido a mujeres, niños, niñas, adolescentes y a otros grupos de atención prioritaria en una magnitud de 1107 víctimas directas (860 mujeres, 159 adolescentes, 47 niñas, 41 niños) en el consolidados de las direcciones zonales. Por su parte, en ese período se prestaron atenciones a 1550 mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, el fortalecimiento de la atención integral a víctimas de violencia de género en el Ecuador, a través del servicio que brindan los Centros de Atención Integral y las Casas de Acogida es ofrecido mediante convenios con organizaciones a las cuales el Estado les transfiere recursos y les brinda el modelo de atención de las casas de acogida y centros de atención. A través de las transferencias, el Estado solventa el pago de profesionales de las casas y centros, alimentación de las mujeres e hijos hospedados, procesos de capacitación para el personal técnico que colabora en la casa y para las personas relacionadas con el trabajo de protección integral que se hace y capacitaciones/talleres para las mujeres y sus hijos.

³⁰ Si bien se obtuvo información para los años 2019 y 2020, dado que el grado de variabilidad no presenta alteraciones significativas, se optó por utilizar la información correspondiente a 2020 (último disponible).

El Modelo de Atención de Casas de Acogida tiene enfoques y estándares mínimos de funcionamiento de las Casas de Acogida; contiene instrumentos técnicos para el registro de las actuaciones; incluye fichas para el seguimiento de casos y para garantizar un trabajo interdisciplinario, y comprende rutas y protocolos que faciliten una atención de calidad. El plantel mínimo de recursos humanos establecido por dicho modelo de atención puede resumirse en los siguientes puntos.

- Una administradora, encargada de garantizar la atención integral e interdisciplinaria mediante la coordinación, el acompañamiento y la capacitación al equipo de profesionales. Es responsable de la gestión de los recursos financieros para garantizar la permanencia del servicio, así como de supervisar y aprobar la contratación del personal. Realiza acciones de incidencia política y de trabajo interinstitucional.
- Una psicóloga, que proporciona acompañamiento psicoterapéutico a mujeres, niñas, niños y adolescentes.
- Una trabajadora social encargada de orientar a las mujeres sobre las posibilidades de los diferentes sistemas de atención (educación, salud, empleo, vivienda, registro civil, entre otros). Se encarga de indagar y cubrir las necesidades básicas de las víctimas y de detectar o restablecer las redes de apoyo. Realiza actividades de seguimiento externo, cuando las mujeres han egresado de las Casas de Acogida. Una abogada brinda información, orientación, asesoría y patrocinio legal. Elabora estrategias para aportar en la restitución de los derechos de las víctimas.
- Una educadora, licenciada en educación o psicopedagoga que implementa acciones de apoyo para el desarrollo evolutivo y para el proceso psicopedagógico de niñas, niños y adolescentes. Diseña actividades que fortalezcan el desarrollo psicomotor, afectivo, emocional y académico de niñas, niños y adolescentes.
- Dos personas que se desempeñan como personal de apoyo, y dan soporte en el área administrativa, infanto-juvenil o de facilitación de espacios saludables, de acuerdo a los requerimientos de cada Casa de Acogida.

El equipo enumerado es el mínimo necesario para que una Casa de Acogida funcione. Sin embargo, de acuerdo a las capacidades de cada una y a la demanda de los servicios en cada localidad, el equipo de atención podría ampliarse en función de sus necesidades. El equipo mínimo y los honorarios del personal de las Casas de Acogida se encuentran establecidos en la Resolución SDH-2020-0006-R.

Asimismo, para cubrir la demanda de personal para seguridad, se establecen alianzas con la Policía Nacional para solicitar el apoyo mediante distintos mecanismos como: alarmas comunitarias, cámaras de seguridad y monitoreo permanente, entre otros. Estas gestiones las realizará la administradora de la Casa de Acogida.

Finalmente, en adición a los recursos humanos mencionados, las Casas de Acogida incurren en otros costos que pueden clasificarse en rubros de gasto tales como movilizaciones, capacitaciones, alimentación y materiales de aseo y limpieza. Cabe resaltar que los rubros asignados tanto para capacitación como para movilización son distribuidos en el cronograma de acuerdo a la necesidad y realidad territorial por cada organización social.

Contemplando todos los ítems mencionados, a partir de los cálculos incorporados al Cuadro 3 puede estimarse que, en promedio, cada Casa de Acogida insume un costo de aproximadamente \$125 000 anuales. Durante el período transcurrido entre los meses de enero y mayo de 2020, dichas instituciones albergaron a 68 usuarias/os directas/os, 203 indirectas/os y 271 atenciones mensuales.

Respecto del tiempo de estancia, el Modelo de Atención Integral de Casas de Acogida establece que la permanencia en una Casa de Acogida es de hasta seis meses. Sin embargo, dependiendo del grado de afectación del grupo familiar y luego de un análisis por parte del equipo de atención, las mujeres que así lo requieran podrán permanecer más tiempo hasta que logren elaborar nuevos proyectos de vida sin violencias.

Finalmente, debe señalarse que el costeo realizado no contempla otros costos de funcionamiento que son financiados por las propias instituciones de la sociedad civil, tales como gastos en servicios básicos, infraestructura/mantenimiento, costo de alquiler, etc. Parte de la riqueza (y complejidad) de esta intervención es que tiene cogestión y cofinanciamiento público-privado.

Los Centros de Atención Integral también están regulados por el modelo de atención que establece sus enfoques y estándares mínimos de funcionamiento. La Resolución SDH-2020-0006-R establece el equipo mínimo y los honorarios del personal contemplando los siguientes perfiles:

- Una administradora, cuyas funciones principales son la coordinación, la gestión, la planificación y la ejecución de estrategias para lograr una atención óptima a las víctimas de violencia. Es la encargada de garantizar la atención integral e interdisciplinaria mediante la coordinación, el acompañamiento y la capacitación del equipo

de profesionales. Es responsable de la gestión de los recursos financieros para garantizar la permanencia del servicio, así como de supervisar y aprobar la contratación del personal.

- Una psicóloga/o que proporciona acompañamiento terapéutico. Durante este proceso se establecen como objetivos que la víctima: a) sea capaz de reelaborar y ordenar las agresiones para recuperarse; b) adquiera habilidades para tomar decisiones, y c) comience su crecimiento como una persona autónoma para tener una vida libre de violencia.
- Una trabajadora social que es la responsable de recibir a las víctimas, de hacer la entrevista de primera acogida, de informarles sobre los servicios que ofrecen las diferentes áreas de atención y de orientarlas de acuerdo con sus requerimientos. También es la principal encargada del acompañamiento a distintas diligencias, de impulsar la formulación de un plan de vida y de apoyarlas en el proceso de restitución de sus derechos
- Una abogada/o que brinda orientación, asesoría legal y patrocinio para contribuir a su derecho de acceso a la justicia y a la reparación por los daños sufridos.

Los Centros contemplan a su vez alianzas con la Policía Nacional para solicitar el apoyo mediante distintos mecanismos como: alarmas comunitarias, cámaras de seguridad, monitoreo permanente, entre otros y prevé otros costos que pueden clasificarse en rubros de gasto tales como movilizaciones y capacitaciones.

Contemplando todos los ítems mencionados (véanse las estimaciones incorporadas al Cuadro 3) puede estimarse que, en promedio, cada Centro de Atención insume un costo de aproximadamente \$58 800 anuales. Aquí también ese necesario contemplar otros costos de funcionamiento que son financiados por las propias instituciones de la sociedad civil, tales como gastos en servicios básicos, infraestructura/mantenimiento, costo de alquiler, etc. mediante mecanismos de cogestión y cofinanciamiento público-privado.

Durante el período transcurrido entre los meses de enero y mayo de 2020, dichas instituciones prestaron servicios a 796 usuarias/os directas/os, 2389 indirectas/os y realizaron 3185 atenciones mensuales promedio.



Crédito: PNUD República Dominicana

...del PASO I	CUADRO 3. COSTOS ANUALES DE IMPLEMENTACIÓN DEL FORTALECIMIENTO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ECUADOR. En USD corrientes de 2020							
	PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable							
Los costos de las intervenciones: recursos, insumos y tecnología para la producción								
Productos (Bienes y/o servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)	Insumos necesarios para producción de productos (bienes y servicios) de la intervención	Intensidad de uso del insumo por unidad de producto	Precio de los insumos	Costo del insumo por unidad de producto	Tipo de costo (CF: costo insumo fijo- no escala; CV: costo insumo variable -escala)	Unidad de escalamiento del producto	Metas de cobertura de los productos "Q"	Costo total de producción del producto "j" / Costo total intervención (=SUMA costos totales de producción de los j productos)
Oficinas del Servicio de Protección Integral	Oficinas de Servicio funcionando (servidores y otros insumos)	45	\$ 45.480	\$ 2.046.600	CF	no escala	1107 víctimas directas y 1550 atenciones en el mes de mayo 2020	\$ 2.046.600
Casas de Acogida				\$ 124.948			5 casas de acogida que albergan un promedio mensual de 68 usuarias/os directas/os, 203 indirectas/os y 271 atenciones.	\$ 624.740
Convenios específicos de cooperación técnica y financiera entre la SDH y organizaciones sociales sin fines de lucro para el funcionamiento de Casas de Acogida	Abogado/a	1 (12 meses por año)	\$14.400	\$14.400	CV	Convenio/Casa de Acogida	5	\$ 72.000
	Psicólogo/a	1 (12 meses por año)	\$14.400	\$14.400	CV	Convenio/Casa de Acogida	5	\$ 72.000
	Trabajador/a social	1 (12 meses por año)	\$14.400	\$14.400	CV	Convenio/Casa de Acogida	5	\$ 72.000
	Administrador/a	1 (12 meses por año)	\$15.600	\$15.600	CV	Convenio/Casa de Acogida	5	\$ 78.000
	Educadora	1 (12 meses por año)	\$14.400	\$14.400	CV	Convenio/Casa de Acogida	5	\$ 72.000
	Facilitadoras	2 (12 meses por año)	\$8.000	\$16.000	CV	Convenio/Casa de Acogida	5	\$ 80.000
	Movilización	12 meses por año	\$2.748	\$2.748	CV	Convenio/Casa de Acogida	5	\$ 13.740
	Capacitación	12 meses por año	\$5.500	\$5.500	CV	Convenio/Casa de Acogida	5	\$ 27.500
	Alimentación	12 meses por año	\$22.500	\$22.500	CV	Convenio/Casa de Acogida	5	\$ 112.500

...del PASO I	PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable							
	Los costos de las intervenciones: recursos, insumos y tecnología para la producción							
Productos (Bienes y/o servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)	Insumos necesarios para producción de productos (bienes y servicios) de la intervención	Intensidad de uso del insumo por unidad de producto	Precio de los insumos	Costo del insumo por unidad de producto	Tipo de costo (CF: costo insumo fijo- no escala; CV: costo insumo variable -escala)	Unidad de escalamiento del producto	Metas de cobertura de los productos "Q"	Costo total de producción del producto "j" / Costo total intervención (=SUMA costos totales de producción de los j productos)
	Materiales de aseo y limpieza	12 meses por año	\$ 5.000	\$ 5.000	CV	Convenio/Casa de Acogida	5	\$ 25.000
Centros de Atención Integral				\$ 58.768			16 Centros de Atención Integral que prestan servicios a 796 usuarias/os directas/os, 2389 indirectas/os y 3185 atenciones mensuales promedio.	\$ 940.288
Convenios específicos de cooperación técnica y financiera entre la SDH y organizaciones sociales sin fines de lucro para el funcionamiento de 16 Centros de Atención Integral	Abogado/a	1 (12 meses por año)	\$ 12.840	\$ 12.840	CV	Convenio/Centro de Atención Integral	16	\$ 205.440
	Psicólogo/a	1 (12 meses por año)	\$ 12.840	\$ 12.840	CV	Convenio/Centro de Atención Integral	16	\$ 205.440
	Trabajador/a social	1 (12 meses por año)	\$ 12.840	\$ 12.840	CV	Convenio/Centro de Atención Integral	16	\$ 205.440
	Administrador/a	1 (12 meses por año)	\$ 12.000	\$ 12.000	CV	Convenio/Centro de Atención Integral	16	\$ 192.000
	Movilización	12 meses por año	\$ 2.748	\$ 2.748	CV	Convenio/Centro de Atención Integral	16	\$ 43.968
	Capacitación	12 meses por año	\$ 5.500	\$ 5.500	CV	Convenio/Centro de Atención Integral	16	\$ 88.000
Total costos intervención seleccionados								\$ 3.611.628

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador (SDH)

Además de los costos directamente asociados a la prestación de servicios de atención de los SPI, Casas y Centros que fueron caracterizados, existen actividades realizadas en los niveles de la Dirección de Atención, Protección Especial y Reparación a Víctimas de Violencia, Explotación, Trata, Tráfico y otros Grupos de Atención Prioritaria, y de la Secretaría de Derechos Humanos que tienen que ver con el desarrollo de protocolos de atención para los servicios de protección integral (teleatención) y capacitaciones a agentes del sistema de protección integral, centros de atención integral y casas de acogida realizados en el marco de la pandemia COVID-19. Pese a que no se cuenta con información de costos relacionada con estas iniciativas con el suficiente nivel de diferenciación, corresponde señalar que la función de producción de los servicios de atención brindados incluye, adicionalmente, las siguientes iniciativas que podrían costearse en una eventual profundización del ejercicio.

- Proceso de capacitación a cargo de la SDH: Curso virtual de participación y aprobación, denominado: “Gestión de la atención en casos de violencia de género contra las mujeres e intrafamiliar”, dirigido a profesionales de Psicología, Trabajo Social y Abogados/as de los Servicios de Protección Integral –SPI-, Casas de Acogida y Centros de Atención Integral.

Se busca perfeccionar la respuesta efectiva y oportuna de los profesionales durante la emergencia y después de esta, para garantizar derechos, atención integral, no revictimización y no repetición en los casos de violencia de género contra las mujeres. El objetivo de estos cursos es especializar técnicamente a las y los profesionales de Psicología, Trabajo Social y abogadas/os de los Servicios de Protección Integral –SPI-, Casas de Acogida y Centros de Atención Integral, para la prevención, atención, protección y reparación de las mujeres en situación de violencia de género y de esta manera se canalice la respuesta efectiva y oportuna a las víctimas en su entorno emocional.

Los cursos son desarrollados con el aval académico de la Universidad Tecnológica Indoamérica y cuentan con financiamiento de las agencias de Naciones Unidas: UNFPA, ONU Mujeres y UNICEF.

- Desarrollo del “Protocolo para atención a víctimas de violencia de género bajo la modalidad de teletrabajo” por parte de la SDH y aprobación mediante Resolución Nro. SDH-SDH-2020-0008-R. El nuevo protocolo fue puesto en conocimiento de cada uno de los equipos SPI y directores zonales mediante proceso de capacitación, con la finalidad de realizar el abordaje de una manera eficaz y eficiente; al mismo tiempo, permite articular con las entidades que conforman el Sistema Integral de Protección para cada caso de riesgo según su especificidad.
- Capacitaciones a las Direcciones Zonales de la Secretaría de Derechos Humanos con un alcance nacional de alrededor de 100 participantes para conocer el uso del “Protocolo para atención a víctimas de violencia de género bajo la modalidad de teletrabajo”
- Contratación de servicios no personales para actualización del modelo de atención de Casas de Acogida.

PASO III. Identificación del esquema de intervención vigente y su costo.

Inversión existente (último ejercicio presupuestal cerrado)

Se cuenta con información de la inversión para el año fiscal cerrado en 2019 y ejecución en el primer semestre de 2020.

¿Se trata de una intervención en marcha?

Sí, para ambas intervenciones.

La Dirección de Atención, Protección Especial y Reparación a Víctimas de Violencia, Trata y Tráfico, dependiente de la Subsecretaría de Prevención y Erradicación de la violencia contra Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes-Secretaría de Derechos Humanos, tiene a su cargo la atención de las víctimas directas e indirectas de la violencia contra las mujeres, así como el desarrollo e implementación de medidas de reparación material e inmaterial a las víctimas, en coordinación con las entidades integrantes del Sistema Nacional de Protección (incluyendo las juntas cantonales) de Víctimas de Violencia y la Función Judicial.

La Dirección consta de tres unidades/competencias. En particular, la atención de las víctimas es gestionada por la Unidad de Atención y Protección Especial a Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Violencia, tiene a su cargo las dos intervenciones seleccionadas en el eje de atención de las víctimas de violencia de género:

- Atención directa a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia por parte de los Servicios de Protección Integral, a través de la gestión de 45 oficinas del Servicio de Protección Integral en 40 cantones a nivel nacional.

II. Fortalecimiento de la atención integral a víctimas de violencia de género en el Ecuador, mediante el servicio que brindan los Centros de Atención Integral y las Casas de Acogida, a través de:

- Convenios específicos de cooperación técnica y financiera entre la SDH y organizaciones sociales sin fines de lucro para el funcionamiento de cinco Casas de Acogida en el territorio, a nivel nacional.
- Convenios específicos de cooperación técnica y financiera entre la SDH y organizaciones sociales sin fines de lucro para el funcionamiento de 16 Centros de Atención Integral en el territorio, a nivel nacional.

¿Pueden identificarse los recursos asignados en el presupuesto publicado?

Sí, aunque el presupuesto no se clasifica por programa o actividad presupuestaria sino por grupos presupuestarios que siguen una clasificación por entidad y económica, dentro de la cual se distinguen grupos de gasto de acuerdo a su objeto. Por ejemplo, dentro de los gastos corrientes (inciso 5 en la clasificación económica), se distinguen grupos de gasto que corresponden a distintos rubros, como gasto en personal (grupo 51), transferencias y donaciones corrientes (grupo 58); mientras que dentro de los gastos de inversión (inciso 7 en la clasificación económica)³⁰ se distingue, por ejemplo, el grupo 71 que refiere a los gastos en personal para inversión.

Cabe destacar que el Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, a través de la herramienta presupuestaria del Clasificador de Orientación de Gasto en Políticas de Igualdad y Ambiente, realiza un registro y seguimiento específico y diferenciado de los recursos que el Estado, a través de sus instituciones, destina para la reducción de brechas socioeconómicas, entre los cuales se incluyen las vinculadas con el género, además de otros temas transversales como discapacidades, interculturalidad, movilidad humana, infancia, niñez y adolescencia, juventud y adulto mayor. El desarrollo de estos instrumentos de seguimiento y análisis presupuestario es fundamental para avanzar en el financiamiento de políticas sociales tendientes a la garantía de derechos³¹.

Línea presupuestaria:

A continuación se incluye información sobre el presupuesto asignado y ejecutado por la Subsecretaría de Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes en las dos líneas presupuestarias que financian el funcionamiento de las 45 oficinas del Servicio de Protección Integral, por un lado, y el fortalecimiento de los centros de atención mediante los convenios técnico-financieros suscritos entre la SDH y organizaciones de la sociedad civil para el funcionamiento de las 5 Casas de Acogida y los 16 Centros de Atención Integral de víctimas de violencia de género intrafamiliar y/o sexual y sus hijos e hijas, por el otro. La información corresponde al año fiscal 2019 y al período enero-julio 2020, y fue aportada por la Dirección Financiera de la Secretaría de Derechos Humanos de Ecuador.

El presupuesto de la Subsecretaría para el Financiamiento de las oficinas del SPI se ve reflejado en los renglones correspondientes a los grupos presupuestarios 51 y 71 en el Cuadro 4. En 2019, el presupuesto para los SPI ascendió a \$2,05 millones. Este gasto correspondió al financiamiento de un plantel de 131 servidores públicos que brindaron atención integral a las mujeres víctimas de violencia y sus familias en las 45 oficinas del SPI distribuidas en el territorio. En el período enero-julio 2020, el presupuesto asignado al financiamiento de estos recursos humanos ascendió a \$1,34, distribuidos en \$0,87 millones para financiar gastos en personal de un plantel reducido a 55 servidores, y \$0,47 millones para financiar gastos en personal para inversión en 34 servidores (gastos de inversión por servicios prestados en programas sociales o proyectos de formación de obra pública). Se proyecta que estos recursos se incrementarán en \$0,59 millones hasta diciembre 2020, lo que implicaría una asignación anual de \$1,9 millones para el año, levemente por debajo de la ejecución del año previo.

.....

30 Gastos corrientes: Son los gastos destinados por el Estado para adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades operacionales de administración y transferir recursos sin contraprestación. Están conformados por gastos en personal, prestaciones de seguridad social, bienes y servicios de consumo, aporte fiscal, gastos financieros, otros gastos y transferencias corrientes.
Gastos en inversión: son los gastos destinados al incremento patrimonial del Estado, mediante actividades operacionales de inversión, comprendidos en programas sociales o proyectos institucionales de ejecución de obra pública. Están conformados por gastos en personal, bienes y servicios destinados a la inversión, obras públicas y transferencias de inversión. Al devengarse, produce contablemente modificaciones directas en la composición patrimonial del Estado, aumentando sus inversiones en infraestructura física institucional o en bienes nacionales de uso público y en productos intangibles de desarrollo social; implica además, la concesión de transferencias sin contraprestación destinadas a la inversión.
Para más información sobre las clasificaciones de recursos y gastos del presupuesto de Ecuador ver el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, disponible en:
<https://www.finanzas.gob.ec/clasificador-presupuestario-de-ingresos-y-gastos-del-sector-publico/>

31 En <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/Informe-ejecucion-III-trimestre-2019-VF.pdf> puede encontrarse el seguimiento de la ejecución del Presupuesto General del Estado ecuatoriano destinado a la reducción de brechas de equidad para el tercer trimestre de 2019.

CUADRO 4. PRESUPUESTO SUBSECRETARÍA DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES PARA SPI, CASAS DE ACOGIDA Y CENTROS DE ATENCIÓN INTEGRAL 2019 Y ENERO-JULIO 2020. MONTOS EXPRESADOS EN USD CORRIENTES.

Presupuesto 2019				
Grupo presupuestario	Detalle	Asignado	Ejecutado	
51	131 servidores/as	2.046.274,92	2.046.274,92	
58	21 convenios suscritos	3.384.800,00	2.194.556,00	
Total		5.431.074,92	4.240.830,92	
Presupuesto 2020				
Grupo	Detalle	Asignado anual	Ejecutado enero - julio	Proyección agosto - diciembre (*)
51	55 servidores/as	869.301,86	507.092,75 (58%)	362.209,11
58	20 convenios suscritos	2.440.000,00	2.051.506,00 (84%)	—
	34 servidores/as	475.537,02	253.650,97 (53%)	221.886,04
Total		3.784.838,88	2.812.249,72	584.095,15

(*) La información del presupuesto proyectado a diciembre 2020 puede variar en función de las directrices de los entes rectores (MDT y MEF).

Fuente: Dirección Financiera de la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador.

Por su parte, el presupuesto para el funcionamiento de las 5 Casas de Acogida y los 16 Centros de Atención Integral bajo los 21 convenios suscritos con la SDH se ve reflejado en los renglones correspondientes al grupo presupuestario 58 (transferencias y donaciones corrientes). Siguiendo el reglamento para la suscripción, seguimiento, ejecución y liquidación de convenios interinstitucionales de la Secretaría de Derechos Humanos con otras personas jurídicas de derecho público o privado, las transferencias a las instituciones se realizan dos veces al año, las dos en forma de anticipo, una en enero y otra en julio. Al final del año fiscal, la organización rinde cuentas a la SDH, la cual analiza la documentación tributaria y financiera y procede a la liquidación final o, en caso de que se justifique, pide la devolución de fondos públicos para liquidar el convenio.

En 2019 los recursos para financiar el funcionamiento de las casas y centros bajo convenio ascendió a \$3,4 millones. De estos recursos, se ejecutó un total de \$2,19 en concepto de transferencias a las instituciones, lo que exhibe cierto nivel de subejecución de recursos presupuestarios. Para 2020 se asignó un presupuesto de \$2,44 millones para financiar transferencias correspondientes a 20 convenios suscritos y la ejecución de ese presupuesto asciende al 84 % de los recursos disponibles.

Distribuidor/ponderador de la línea presupuestaria:

Las intervenciones de atención directa a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia por parte de los Servicios de Protección Integral, a través de la gestión de 45 oficinas del Servicio de Protección Integral en 40 cantones a nivel nacional; y de fortalecimiento de la atención integral a víctimas de violencia de género en el Ecuador, mediante el servicio que brindan los Centros de Atención Integral y las Casas de Acogida no poseen distribuidor/ponderador de gasto ya que cuentan con líneas presupuestarias propias dentro del Presupuesto del Sector Público del Ecuador.

PASO IV: Identificación de la brecha de inversión para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas

Luego de haber caracterizado los costos deseables de la intervención bajo análisis en el paso II y reconocido la implementación realizada en el siguiente paso, el ejercicio continúa dimensionando la brecha de inversión existente entre lo que se espera invertir y lo que se está implementando en la ejecución en marcha.

Las Casas de Acogida para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual junto a los Servicios de Protección Integral y los Centros de Atención Integral a víctimas de violencia presentan un financiamiento suficiente para el año en curso, dado que el presupuesto disponible para 2020 para este conjunto de prestaciones consolidadas asciende a \$3.784.839 millones y, según surge del Paso II del propio ejercicio, los costos de implementación del paquete de prestaciones seleccionadas pueden estimarse en \$3.611.628. En consecuencia, puede señalarse que no hay brecha de inversión para la escala de provisión en vigencia de las prestaciones seleccionadas.

De todas maneras, debe considerarse que los presupuestos asignados para cada año requieren del debate y la aprobación legislativa correspondiente en el marco de los procesos presupuestarios relacionados con las intervenciones en cuestión. Por lo tanto, su sostenibilidad debe ser ratificada a través de los ejercicios fiscales que forman parte de cada presupuesto futuro.

El ejercicio de costeo realizado permite orientar a los tomadores de decisión en procesos de escalamiento de las prestaciones, así como potenciales modificaciones a su implementación, mediante insumos y actividades diferenciales que se evalúen como necesarias para los próximos ejercicios. Estos cambios podrían incorporarse en las tablas elaboradas dentro del paso II modificando el estándar y en consecuencia requiriendo recursos adicionales para la implementación del dispositivo.

Finalmente, tal como se menciona en la presentación de este paso en el apartado metodológico, luego de identificar los recursos necesarios para la mencionada ampliación, pueden calcularse los ratios correspondientes que permitan evaluar tanto la evolución respecto de la situación previa, como la magnitud relativa de los fondos adicionales necesarios para el cierre de la brecha de inversión (inversión necesaria en % del gasto con perspectiva de género, en % del gasto social/total, en % del presupuesto social, sectorial, etc.).

PASO V: Mecanismos/fuentes de financiamiento

El ejercicio se completa en un último paso que busca identificar las fuentes de financiamiento alternativas que podrían utilizarse para solventar los recursos adicionales que requiera la intervención en cuestión.

Para ello y dependiendo de las características correspondientes de cada intervención, se recomienda explorar las alternativas de financiamiento específicas que contemplen, por ejemplo:

- Ampliaciones de partidas presupuestarias mediante las fuentes de financiamiento habituales que se incorporan al presupuesto público.
- Establecimiento de pisos normativos que buscan blindar la disponibilidad de recursos para las intervenciones.
- Asignación específica de recursos tributarios u otros recursos financieros identificados.
- Asociaciones Público-Privadas (APP) que permitan volcar recursos adicionales para el financiamiento de las iniciativas.
- Cofinanciamientos, recaudación de recursos propios u otros mecanismos de financiamiento posibles.

Una vez dimensionados los posibles aportes de los distintos mecanismos existentes, el análisis podrá completarse con detalles sobre la magnitud de las proporciones de cada fuente en relación con el total de recursos requeridos, los riesgos de su obtención y sostenibilidad, los supuestos necesarios para su concreción y las potenciales alternativas correspondientes.

5.3. Estudio de caso Perú: asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio a cargo del programa aurora

PASO I: el estándar deseable de intervención para un abordaje integral de la violencia contra las mujeres y las niñas y su aplicación al país/contexto.

El paso inicial de la aplicación metodológica consta de un primer proceso correspondiente a la categorización de la intervención dentro del estándar deseable, y un segundo elemento que consiste en la identificación de la institucionalidad del Plan/Intervenciones de abordaje de la VCMN.

La intervención seleccionada en este caso es la “Asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio”. La clasificación correspondiente en relación con los ejes, dimensión y tipo de intervención establecidos en la metodología se corresponde con las siguientes categorías.

- Eje: Reparación de la VCMN
- Dimensión: Reparación de violencia económica
- Tipo de intervención: Pensión para hijos/hijas de víctimas de femicidio

En relación con la institucionalidad del Plan/Intervenciones de abordaje de la VCMN puede señalarse la siguiente correspondencia jurisdiccional para enmarcar la prestación bajo análisis:

- Poder responsable: Poder Ejecutivo
- Nivel de gobierno responsable: Gobierno central
- Nombre del organismo responsable: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – Aurora.

Descripción de la intervención:

Los objetivos y resultados esperados de la iniciativa pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Asistencia económica para contribuir a la protección social y desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio (Decreto de urgencia No 005-2020).
- El monto debe ser utilizado para fines de alimentación, educación, salud física y mental, terapias de recuperación u otros asociados a la protección social y desarrollo integral de las personas beneficiarias, quedando prohibido un uso distinto a este.
- Se incluye un monto fijo para hacer frente a los gastos de sepelio de las víctimas enmarcadas en el programa.

La población objetivo del programa está compuesta por las siguientes características y criterios de elegibilidad:

- Toda niña, niño y adolescente que haya perdido a su madre a causa de un feminicidio. También, las personas mayores de 18 años de edad que se encuentren realizando estudios satisfactoriamente y hayan perdido a su madre a causa de un feminicidio.
- Toda persona con discapacidad moderada o severa que haya dependido económicamente y estado bajo el cuidado de la víctima de feminicidio.
- La asistencia económica es incompatible con la entrega de cualquier subsidio o prestación económica por parte del Estado. Asimismo, se excluye a población atendida en los Centros de Acogimiento Residencial (CAR) públicos y privados.
- La asistencia económica es administrada por la persona que asuma la tenencia, custodia o acogimiento familiar de la víctima indirecta de feminicidio.

Productos y funciones de producción:

- Transferencia monetaria bimensual de monto individual por beneficiaria/o hasta que esta/e cumpla la edad de dieciocho (18) años o hasta que culmine sus estudios superiores de manera satisfactoria. En el caso de las personas con discapacidad, la asistencia económica se mantiene hasta que adquiera la capacidad para laborar.
- El monto de la asistencia económica es establecido por Resolución Ministerial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), que fija el monto individual de la asistencia económica para todas las personas beneficiarias, y que el monto anual no puede exceder el valor de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT)³³ por persona beneficiaria.

.....

³³ La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia establecido por el Estado peruano para determinar impuestos, infracciones, multas y otros aspectos tributarios. Durante 2019 la UIT fue establecida en S/4.200 y a partir del primero de enero 2020 su valor se incrementó a S/4.300.

- La asistencia se otorga de manera individual por cada víctima indirecta de feminicidio que haya sido calificada como persona beneficiaria, mediante Resolución Directoral de la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional Aurora.
- El monto máximo por transferencia bimestral que puede recibir el total de personas beneficiarias por una misma víctima de feminicidio no puede exceder la suma de tres (3) asistencias económicas bimestrales.
- La existencia de más personas beneficiarias no incrementa el monto máximo bimestral establecido en el numeral anterior, el cual debe ser distribuido en partes iguales entre todas las personas beneficiarias.

PASO II. Identificación de los costos de implementación del estándar deseable de intervención

- A partir de la aplicación de la herramienta de costeo a los productos y funciones de producción sintetizadas en el paso anterior, en el Cuadro 5 incluido a continuación se presentan los resultados del ejercicio de costeo. El esquema de costos se clasifica en tres grandes rubros. Los costos de gestión y administración del programa que se constituyen como un costo fijo, la cobertura de los gastos de sepelio de las víctimas de feminicidios y la asistencia económica bimestral dispuesta para sus familiares. Los valores se expresan en soles peruanos corrientes de 2020, año fiscal sobre el que se aplica el ejercicio.
- La gestión de la iniciativa es desarrollada por la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – Aurora. A partir de los datos disponibles es posible estimar los costos de esta gestión en un monto mensual de S/ 31.000 para solventar los salarios del equipo de gestión (1 coordinador/a, 1 abogado/a, 1 psicólogo/a, 1 trabajador/a social y 2 administrativos). Sumando a este monto las erogaciones correspondientes al seguro ESSALUD, se totaliza un monto mensual de S/32.044,90 y un anualizado por concepto de recursos humanos de S/384.538,80. A esto hay que sumar otros activos y gastos operativos que ascienden a un total de S/47.950 anuales y arrojan un costo fijo total del programa de S/432.489 (véase Cuadro 5).
- El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar – Aurora, está encargado de elaborar y mantener actualizado un registro de las personas beneficiarias. Este registro se actualiza bimestralmente y es una herramienta para el seguimiento y monitoreo de la implementación del presente decreto de urgencia. El reglamento establece los criterios que la persona que administra la asistencia económica debe cumplir a efectos de la continuidad de la misma.
- Los costos variables se componen de dos grandes prestaciones. Por una parte, se tiene la cobertura de gastos de sepelio de víctimas de feminicidios (el artículo 31 del decreto de creación del programa establece la cobertura, de forma excepcional, de los gastos de sepelio de las víctimas de feminicidio y de las víctimas colaterales del hecho, cuando concurren las siguientes circunstancias:
 - a) La víctima de feminicidio y las víctimas colaterales no cuenten con cobertura para gastos de sepelio a través de un seguro público o privado, en cuyo caso un familiar que se encuentre dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad debe presentar una declaración jurada que indique dicha situación.
 - b) La víctima o las víctimas colaterales se encuentren en situación de pobreza y pobreza extrema bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH.

Se prevé que los gastos de sepelio sean cubiertos por un monto máximo de S/ 1 400 para los siguientes conceptos: ataúd; tumba o nicho y otros gastos asociados al sepelio. Dado que se estima una demanda de 20 casos mensuales, se estima un requerimiento anual de 240 casos que totalizan S/ 336 000.

Finalmente, la principal prestación es la compuesta por la protección integral, a través de la estrategia *Te acompañamos*. Las diferentes entidades articulan las acciones establecidas en el Protocolo Interinstitucional de Acción frente al Feminicidio, Tentativa de Feminicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo, a fin de facilitar el acceso a los programas, atenciones y servicios que garanticen la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio.

La transferencia monetaria se prevé en S/300 mensuales, pagaderos de forma bimestral, alcanzando un total de 1140 casos durante todo el ejercicio 2020. En consecuencia, según se desprende del Cuadro 5, los costos variables de la iniciativa en cuestión anualizados alcanzan a S/4,44 millones para todo el ejercicio fiscal y representan el 91 % del total de los recursos invertidos en el programa bajo análisis.

Durante el período transcurrido entre los meses de enero y mayo de 2020, dichas instituciones prestaron servicios a 796 usuarias/os directas/os, 2389 indirectas/os y 3185 atenciones mensuales promedio.

...del PASO I		CUADRO 5. COSTOS ANUALES DE IMPLEMENTACIÓN DE LA ASISTENCIA ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE FEMINICIDIO A CARGO DEL PROGRAMA AURORA DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN EL ECUADOR. EN S/ CORRIENTES DE 2020						
PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable								
Los costos de las intervenciones: recursos, insumos y tecnología para la producción								
Productos (Bienes y/o servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)	Insumos necesarios para producción de productos (bienes y servicios) de la intervención	Intensidad de uso del insumo por unidad de producto	Precio de los insumos	Costo del insumo por unidad de producto	Tipo de costo (CF: costo insumo fijo- no escala; CV: costo insumo variable -escala)	Unidad de escalamiento del producto	Metas de cobertura de los productos "Q"	Costo total de producción del producto "j" / Costo total intervención (=SUMA costos totales de producción de los j productos)
COSTOS DIRECTOS O EXPLÍCITOS								
Costos fijos								S/432.489
Gestión del programa	RRHH (1 coordinador/a, 1 abogado/a, 1 psicólogo/a, 1 trabajador/a social y 2 administrativos). Incluye salario + seguro ESSALUD.	Gestión central del programa	S/384.539	S/384.539	CF	no escala	n/c	S/384.539
	Gastos operativos y otros activos fijos	Gestión central del programa	S/47.950	S/47.950	CF	no escala		S/47.950
Costos variables								S/4.440.000
Gastos de sepelio	Transferencia monetaria (monto máximo de S/ 1.400) para los siguientes conceptos: ataúd; tumba o nicho y otros gastos asociados al sepelio.	1 transferencia por víctima en situaciones tipificadas	-S/1.400	S/1.400	CV	Víctima	12 provincias	S/336.000
Asistencia económica	Transferencia monetaria a familiares de las víctimas (S/ 300 mensuales) pagaderos de forma bimestral.	1 transferencia por grupo familiar de la víctima.	S/3.600	S/ 3.600	CV	Grupo familiar de la víctima	1.682 escuelas	S/4.104.000
Total costos intervención								S/4.872.489

Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador (SDH)

PASO III. Identificación del esquema de intervención vigente y su costo.

Inversión existente (último ejercicio presupuestal cerrado)

La iniciativa se puso en marcha en junio de 2020 a partir de la reglamentación del Decreto de Urgencia N. 005-2020, que establece una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio.

¿Se trata de una intervención en marcha?

Sí, a partir de junio de 2020.

¿Pueden identificarse los recursos asignados en el presupuesto publicado?

La asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio tiene una línea presupuestaria específica en el Presupuesto del Sector Público del Perú. Los créditos presupuestarios y la ejecución de los recursos de esta iniciativa se enmarcan en el Programa Aurora, cuya denominación presupuestaria es “Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)”, ejecutado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Línea presupuestaria:

El Decreto de urgencia 002-2020 dispuso la autorización al Ministerio de Economía y Finanzas, de forma excepcional para el año fiscal 2020, para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, hasta por la suma de S/ 4 300 000,00 (cuatro millones trescientos mil soles), para el financiamiento de la asistencia económica dispuesta en el Decreto de Urgencia, con cargo a los recursos a los que se refiere el artículo 53 del Decreto Legislativo No 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.³⁴ De este monto, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables queda autorizado a utilizar hasta el 10 % (diez por ciento) para el financiamiento de gastos administrativos vinculados a la implementación del mencionado Decreto de Urgencia.³⁵

De acuerdo con información aportada por las autoridades ejecutivas del Programa Aurora y de la Unidad de Asistencia Económica dentro del Programa, en abril de 2020 se incrementaron los créditos presupuestarios del Programa Aurora, cuya denominación presupuestaria es “Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)”, en S/ 2 642 966,00, a partir de la proyección de necesidades de financiamiento 2020 realizada por el Programa, para implementar la “asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio” y dar cumplimiento al Decreto de Urgencia 005-2020 y su reglamentación.

Esta modificación presupuestaria está plasmada en el Presupuesto del Sector Público del Perú. A partir del Portal de Transparencia de Perú, puede realizarse el seguimiento presupuestario de esta iniciativa.³⁶ Como puede observarse en el Cuadro 6, la línea presupuestaria correspondiente a la asistencia económica se enmarca en el Presupuesto del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, dentro del PNCVFS. La línea presupuestaria no tiene PIA, ya que fue incorporada en abril de 2020, posterior a la sanción de la Ley Anual de Presupuesto del año fiscal. Los créditos asignados aparecen en el PIM al cierre del segundo trimestre (20 de junio de 2020), en la función de gasto 23: Protección Social, la división funcional 051: Asistencia Social, y el grupo funcional 0114: Desarrollo de capacidades sociales y económicas. En el presupuesto se identifica también la meta física asociada a la iniciativa de 1 100 beneficiarios (Meta 00001-1232: Otorgar asistencia económica a las víctimas indirectas de feminicidio). Los créditos presupuestarios ascienden a los S/ 2 643 216, de los cuales el 90 % está destinado al pago de las asignaciones a los beneficiarios (subvenciones a personas naturales por S/ 2 379 000, incluyendo los recursos para cubrir los gastos excepcionales de sepelio de 180 casos, cada uno por un monto de S/ 1400), y 10 % a gastos de gestión del programa (gastos en equipamiento, gasto en bienes como útiles y materiales, servicios como contratos administrativos de servicios, servicios técnicos y profesionales, servicios de mantenimiento, etc.).

34 El mencionado artículo dispone una reserva de contingencia que constituye un crédito presupuestario global dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los presupuestos de los pliegos. El importe del crédito presupuestario global no es menor al uno por ciento (1 %) de los ingresos correspondientes a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios que financia la Ley de Presupuesto del Sector Público.

35 Las modificaciones presupuestarias se aprueban utilizando el mecanismo establecido en el artículo 54 del Decreto Legislativo No 1440, que postula autorizaciones mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, y debiendo contar también con el refrendo de el/la Ministro/a de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a solicitud de este/a último/a.

36 Véase: http://www.transparencia.gob.pe/reportes_directos/pte_transparencia_info_finan.aspx?id_entidad=13102&id_tema=19&ver=D#.XwuwYRNKjJA.

Al cierre del segundo trimestre (20 de junio de 2020) la iniciativa ha ejecutado S/ 15 000 lo cual marca cierto rezago en la implementación respecto de lo planificado, ya que representa la efectivización de un pago bimestral a 50 beneficiarios/as. Respecto de los gastos de gestión de del programa, al cierre del segundo trimestre no se ha registrado ejecución de recursos para la contratación de servicios técnicos y profesionales del área (equipo profesional y administrativo) ni para la compra de equipamiento o materiales destinados a su funcionamiento.

Al cierre del segundo trimestre (20 de junio de 2020) la iniciativa ha ejecutado S/ 15 000 lo cual marca cierto rezago en la implementación respecto de lo planificado, ya que representa la efectivización de un pago bimestral a 50 beneficiarios/as. Respecto de los gastos de gestión de del programa, al cierre del segundo trimestre no se ha registrado ejecución de recursos para la contratación de servicios técnicos y profesionales del área (equipo profesional y administrativo) ni para la compra de equipamiento o materiales destinados a su funcionamiento.

Distribuidor/ponderador de la línea presupuestaria:

La asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio no posee distribuidor/ponderador de gasto, ya que cuenta con una línea presupuestaria propia dentro del Presupuesto del Sector Público del Perú.



CUADRO 6. LÍNEA PRESUPUESTARIA DE LA ASISTENCIA ECONÓMICA A LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE FEMINICIDIO

	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	Presupuesto Institucional Modificado (PIM)	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución			Avance %
					Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado	
PRESUPUESTO PÚBLICO TOTAL	S/ 177,367,859,707	S/ 195,167,118,527	S/ 138,747,467,865	S/ 117,617,690,256	S/ 76,248,300,959	S/ 67,999,646,845	S/ 65,841,167,164	34.8
GOBIERNO NACIONAL	S/ 124,582,104,147	S/ 121,005,180,327	S/ 93,385,958,789	S/ 83,834,560,873	S/ 51,786,506,776	S/ 46,009,388,570	S/ 44,981,875,142	38.0
MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	S/ 749,920,061	S/ 637,645,369	S/ 554,822,537	S/ 528,420,485	S/ 293,408,226	S/ 251,583,481	S/ 244,584,033	39.5
MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES	S/ 732,363,274	S/ 620,088,582	S/ 538,152,673	S/ 515,256,561	S/ 287,022,060	S/ 246,207,945	S/ 239,319,877	39.7
PROGRAMA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL (PNCVFS)	S/ 416,984,735	S/ 306,577,263	S/ 258,598,234	S/ 250,937,696	S/ 118,803,968	S/ 115,548,547	S/ 114,692,772	37.7
PROTECCIÓN SOCIAL	S/ 416,984,735	S/ 306,577,263	S/ 258,598,234	S/ 250,937,696	S/ 118,803,968	S/ 115,548,547	S/ 114,692,772	37.7
004: PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL	S/ 161,212,704	S/ 32,276,444	S/ 858,077	S/ 732,234	S/ 436,381	S/ 380,439	S/ 362,637	1.2
006: GESTIÓN	S/ 17,726,152	S/ 14,185,376	S/ 13,194,691	S/ 12,093,383	S/ 7,118,211	S/ 6,627,387	S/ 6,468,007	46.7
051: ASISTENCIA SOCIAL	S/ 238,045,879	S/ 260,115,443	S/ 244,545,466	S/ 238,112,079	S/ 111,249,377	S/ 108,540,721	S/ 107,862,128	41.7
0115: PROTECCIÓN DE POBLACIONES EN RIESGO	S/ 238,045,879	S/ 257,472,227	S/ 244,240,250	S/ 237,826,063	S/ 111,224,377	S/ 108,525,721	S/ 107,848,328	42.2
0114: DESARROLLO DE CAPACIDADES SOCIALES Y ECONOMICAS	S/ 0	S/ 2,643,216	S/ 305,216	S/ 286,016	S/ 25,000	S/ 15,000	S/ 13,800	0.6
9002: ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS QUE NO RESULTAN EN PRODUCTOS	S/ 0	S/ 2,643,216	S/ 305,216	S/ 286,016	S/ 25,000	S/ 15,000	S/ 13,800	0.6
"META: 00001-1232: OTORGAR ASISTENCIA ECONÓMICA A LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE FEMINICIDIO								
Cantidad: 1,100.0	S/ 0	S/ 2,643,216	S/ 305,216	S/ 286,016	S/ 25,000	S/ 15,000	S/ 13,800	0.6
Unidad de medida: BENEFICIARIO								
Avance físico: 0 (0.0 %) "								
6-26: ADQUISICIÓN DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	S/ 0	S/ 16,100	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	0.0
3: ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS, MAQUINARIAS Y OTROS	S/ 0	S/ 16,100	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	0.0
5-23: BIENES Y SERVICIOS	S/ 0	S/ 248,116	S/ 226,016	S/ 226,016	S/ 10,000	S/ 0	S/ 0	0.0
1: COMPRA DE BIENES: MATERIALES Y ÚTILES	S/ 0	S/ 4,400	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	0.0
3: ASEO, LIMPIEZA Y COCINA	S/ 0	S/ 1,000	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	0.0
1: DE OFICINA	S/ 0	S/ 3,400	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	0.0
2: CONTRATACIÓN DE SERVICIOS	S/ 0	S/ 243,716	S/ 226,016	S/ 226,016	S/ 10,000	S/ 0	S/ 0	0.0
8: CONTRATO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS	S/ 0	S/ 216,016	S/ 216,016	S/ 216,016	S/ 0	S/ 0	S/ 0	0.0
4: SERVICIO DE MANTENIMIENTO, ACONDICIONAMIENTO Y REPARACIONES	S/ 0	S/ 1,000	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	0.0
2: SERVICIOS BÁSICOS, COMUNICACIONES, PUBLICIDAD Y DIFUSION	S/ 0	S/ 1,200	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	0.0
7: SERVICIOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS	S/ 0	S/ 24,500	S/ 10,000	S/ 10,000	S/ 10,000	S/ 0	S/ 0	0.0
1: VIAJES	S/ 0		S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	S/ 0	0.0
5-25: OTROS GASTOS	S/ 0	S/ 2,379,000	S/ 79,200	S/ 60,000	S/ 15,000	S/ 15,000	S/ 13,800	0.6
3: SUBVENCIONES A PERSONAS NATURALES	S/ 0	S/ 2,379,000	S/ 79,200	S/ 60,000	S/ 15,000	S/ 15,000	S/ 13,800	0.6
JUNIO 2020	S/ 0	S/ 2,379,000	S/ 79,200	S/ 60,000	S/ 15,000	S/ 15,000	S/ 13,800	0.6
LIMA	S/ 0	S/ 2,379,000	S/ 79,200	S/ 60,000	S/ 15,000	S/ 15,000	S/ 13,800	0.6

Notas:

PIA: Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo.

PIM: Presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal.

CERTIFICACIÓN: La certificación de crédito presupuestario constituye un acto de administración cuya finalidad es garantizar que se cuenta con el crédito presupuestario disponible y libre de afectación, para comprometer un gasto con cargo al presupuesto institucional autorizado para el año fiscal respectivo, en función a la PCA, previo cumplimiento de las disposiciones legales vigentes que regulen el objeto materia del compromiso. Dicha certificación implica la reserva del crédito presupuestario, hasta el perfeccionamiento del compromiso y la realización del correspondiente registro presupuestario.

COMPROMISO ANUAL: Acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable, que afectan total o parcialmente los créditos presupuestarios, en el marco de los presupuestos aprobados y las modificaciones presupuestarias realizadas. El compromiso se efectúa con posterioridad a la generación de la obligación nacida de acuerdo a ley, contrato o convenio. El compromiso debe afectarse preventivamente a la correspondiente cadena de gasto, reduciendo su importe del saldo disponible del crédito presupuestario, a través del respectivo documento oficial. El compromiso es realizado dentro del marco de los créditos presupuestarios aprobados en el presupuesto institucional del pliego para el año fiscal, con sujeción al monto del PCA, por el monto total anualizado de la obligación.

EJECUCIÓN: Fase del ciclo del gasto a través del cual la autoridad competente afecta mensualmente su presupuesto institucional, por el total o la parte correspondiente del gasto que deba efectuar la entidad dentro del año fiscal. El compromiso no puede exceder los montos aprobados en las asignaciones trimestrales ni los autorizados en los respectivos calendarios de compromisos. El compromiso no implica obligación de pago.

DEVENGADO: Fase del ciclo del gasto donde se registra la obligación de pago, como consecuencia del respectivo compromiso contraído.

GIRADO: Fase del ciclo del gasto donde se cancela total o parcialmente la obligación devengada, mediante el giro de cheques, emisión de carta orden, notas contables y/o documentos cancelatorios del Tesoro Público.

Fuente: Elaboración propia en base a http://www.transparencia.gob.pe/reportes_directos/pte_transparencia_info_finan.aspx?id_entidad=13102&id_tema=19&ver=D#.XwuD7RNKjjA.

.....

PASO IV: Identificación de la brecha de inversión para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas

Luego de haber caracterizado los costos deseables de la intervención bajo análisis en el paso II y reconocido la implementación realizada en el siguiente paso, el ejercicio continúa dimensionando la brecha de inversión existente entre lo que se espera invertir y lo que se está implementando en la ejecución en marcha.

En el caso del “Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS)” que solventa la asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio, a cargo del Programa Aurora, se observa una brecha existente entre los S/2 643 216 asignados por el presupuesto a la iniciativa y los S/4 872 489 que fueron estimados en el Paso II a través de la herramienta de costeo. La brecha representa el 45,8 % y se debe especialmente a que el programa fue iniciado casi a mitad del año. En consecuencia, los tomadores de decisión en materia presupuestaria deberán contemplar un incremento significativo para la asignación de recursos del próximo ejercicio, que permita sostener la implementación de la iniciativa bajo análisis de forma anualizada.

PASO V: Mecanismos/fuentes de financiamiento

El ejercicio se completa en un último paso que busca identificar las fuentes de financiamiento alternativas que podrían utilizarse para solventar los recursos adicionales que requiere la intervención en cuestión.

Para ello, y dependiendo de las características correspondientes de cada intervención, se recomienda explorar las alternativas de financiamiento específicas que contemplan, por ejemplo:

- Ampliaciones de partidas presupuestarias mediante las fuentes de financiamiento habituales que se incorporan al presupuesto público.
- Establecimiento de pisos normativos que buscan blindar la disponibilidad de recursos para las intervenciones.
- Asignación específica de recursos tributarios u otros recursos financieros identificados.
- Asociaciones Público-Privadas (APP) que permitan volcar recursos adicionales para el financiamiento de las iniciativas.
- Cofinanciamientos, recaudación de recursos propios u otros mecanismos de financiamiento posibles.

Según establece el Decreto de Urgencia No 005-2020, a partir el ejercicio fiscal 2021, la iniciativa se financiará con cargo a los recursos del presupuesto institucional del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el marco de lo establecido en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Como puede observarse en el Cuadro 7, la fuente de financiamiento de estos recursos está compuesta totalmente por recursos ordinarios del Tesoro Nacional.

CUADRO 7. FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LA ASISTENCIA ECONÓMICA A LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE FEMINICIDIO

	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	Presupuesto Institucional Modificado (PIM)	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución			Avance %
					Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado	
PROGRAMA NACIONAL CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR Y SEXUAL (PNCVFS) "META: 00001-1232: OTORGAR ASISTENCIA ECONÓMICA A LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE FEMINICIDIO Cantidad: 1,100.0 Unidad de medida: BENEFICIARIO Avance físico: 0 (0.0 %) "	S/ 416,984,735	S/ 306,577,263	S/ 258,598,234	S/ 250,937,696	S/ 118,803,968	S/ 115,548,547	S/ 114,692,772	37.7
	S/ 0	S/ 2,643,216	S/ 305,216	S/ 286,016	S/ 25,000	S/ 15,000	S/ 13,800	0.6
FUENTE DE FINANCIAMIENTO Y RUBRO: RECURSOS ORDINARIOS	S/ 0	S/ 2,643,216	S/ 305,216	S/ 286,016	S/ 25,000	S/ 15,000	S/ 13,800	0.6

Fuente: Elaboración propia en base a http://www.transparencia.gob.pe/reportes_directos/pte_transparencia_info_finan.aspx?id_entidad=13102&id_tema=19&ver=D#.XwuD7RNKjiA

Una vez dimensionados los posibles aportes de los distintos mecanismos existentes, el análisis podrá completarse con detalles sobre la magnitud de las proporciones de cada fuente en relación con el total de recursos requeridos, los riesgos de su obtención y sostenibilidad, los supuestos necesarios para su concreción y las potenciales alternativas correspondientes.



6. Reflexiones finales y recomendaciones

El ejercicio realizado tuvo como objetivo poner a disposición de las instancias involucradas con las respuestas de los Estados frente a la VCMN (funcionarios/as públicos, legisladores/as, otros/as tomadores y tomadoras de decisión relacionados con la política pública, agencias de cooperación, organismos multilaterales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la temática, etc.) una metodología de costeo que permita determinar la magnitud de los recursos financieros que un Estado debe invertir para garantizar el ejercicio efectivo del derecho que tienen las mujeres y las niñas a vivir una vida libre de violencia en un territorio determinado.

A modo de conclusión, en esta sección final se recopilarán algunas reflexiones derivadas del estudio, en busca de proponer recomendaciones por una parte orientadas a quienes toman las decisiones en los diferentes ámbitos que se sitúen, al mismo tiempo que se pretende extraer enseñanzas del proceso, que puedan favorecer la incidencia política para la asignación de recursos para atender el problema de la VCMN en los países de la región latinoamericana.

En relación con el aporte que surge del ejercicio realizado para los decisores de las políticas públicas, una primera reflexión se vincula con la importancia de contar con un marco de abordaje para la planificación y el correspondiente costeo y presupuestación de los recursos necesarios para la implementación de las respuestas adecuadas. Dicho marco deberá contemplar la intersectorialidad e integralidad de las diferentes iniciativas que lo compongan y servirá de base para organizar la planificación, y su correspondiente costeo, tanto sea cuando se busque dimensionar a la estrategia integral en su conjunto como cuando se priorice un recorte de esas respuestas en procesos parciales específicos.

El dimensionamiento integral podrá basarse en el estándar deseable de intervención integral “de mínima” que se utiliza como base del ejercicio realizado, y tal como se mencionó en el apartado metodológico del trabajo, se estructura en tres ejes para abordar la VCMN: i. la prevención, ii. la atención y iii. la reparación; al que se le suma un cuarto pilar transversal vinculado con el desarrollo de capacidades estatales, que se refiere como iv. la gobernanza. Legitimar las dimensiones e intervenciones incorporadas en cada eje o pilar constituye un paso inicial muy importante en la planificación sobre el cual se basará todo el dimensionamiento posterior.

Cuando se trate de recortes parciales de intervenciones a costear, la importancia de contar con este marco adecuado radica en la posibilidad de clasificar a las iniciativas dentro de los ejes y dimensiones definidas, de manera tal de favorecer su conceptualización y orientar la planificación a los resultados e impactos que se espera conseguir.

Entre las primeras acciones a realizar dentro de la estrategia se encuentra el relevamiento de los detalles de cada una de las iniciativas bajo análisis, tanto en lo que respecta a las características del programa o proyecto en términos de sus objetivos, productos esperados, actividades vinculadas y resultados, como de los indicadores disponibles que podrán ser utilizados para la implementación de los diferentes pasos del costeo.

Dicho relevamiento debe contemplar el contacto y el diálogo con los responsables de la implementación de los programas y otros actores claves vinculados con las prestaciones asociadas, tanto desde un plano sustantivo como en relación con su gestión administrativa, la dimensión fiscal y presupuestaria asociadas. Es importante considerar que en muchos casos esta última dimensión vinculada con la administración de las intervenciones a costear se desagrega en áreas de gestión que se incorporan a los equipos de trabajo en cercanía de los efectores, que se complementan con organismos gubernamentales relacionados con la planificación y presupuesto que no dependen de los programas, sino que se relacionan con ellos desde la coordinación presupuestaria y la administración financiera central.

La recomendación que surge de la aplicación de los casos realizados es por una parte asegurar el contacto suficiente con los distintos eslabones de la administración de los programas, que permita relevar de manera adecuada características de las iniciativas bajo análisis, tales como el detalle de las actividades planificadas e implementadas, los insumos necesarios para cada una de dichas implementaciones, los costos unitarios asociados para cada insumo y sus posibles variaciones, las posibilidades de escalamiento de las diferentes actividades y toda otra información que permita inferir la función de producción implícita en cada proceso y los costos derivados que favorecerán su dimensionamiento.

Por otra parte, corresponde destacar que cuanto más alineada se encuentre la presupuestación con los procesos de gestión orientados a resultados (que incluyan presupuestos programáticos, definiciones de cadenas de valor, teorías del cambio, marcos lógicos, metas físicas e indicadores de resultados establecidos) mayor será la posibilidad de avanzar en el costeo contando con una estimación más precisa de los recursos necesarios para su implementación.

Finalmente, en los casos en los que participen del diseño y/o gestión diferentes áreas o niveles de gobierno, resultará central coordinar los aportes de cada parte involucrada, relevando de igual manera la información y características correspondientes a cada actor y utilizando el proceso de costeo y su posterior presupuestación como herramienta para favorecer la articulación y delimitar las funciones y alcances.

Con respecto a la posibilidad de utilizar esta herramienta para mejorar la incidencia política para la asignación de recursos para atender el problema de la VCMN en los países de la región latinoamericana, debe considerarse que muchas veces el diseño de políticas públicas se realiza a partir de diagnósticos correctos y con objetivos y estrategias bien definidas, pero sin una programación financiera y presupuestaria adecuada que prevea las posibilidades reales de financiamiento y sus fuentes y, en consecuencia, dificultando su sostenimiento en la implementación.

Ninguna política puede implementarse de manera eficaz y eficiente si no cuenta con recursos suficientes que la hagan posible y sostenible. Es cierto que no se trata solo de disponer recursos financieros, pero al mismo tiempo, sin ellos no hay forma de avanzar con su implementación. El abordaje del problema de la violencia contra las mujeres y las niñas en la región latinoamericana requiere del diseño de un esquema de intervención integral por parte de los Estados con niveles de financiamiento adecuados que posibiliten su implementación de manera oportuna y sostenible. La experiencia demuestra que los marcos normativos y regulatorios de experiencias similares requieren incorporar la dimensión financiera en la planificación para garantizar avances efectivos.

Al mismo tiempo, es necesario considerar que mayores niveles de inversión no necesariamente se traducen en mejores respuestas para el abordaje de un problema. Muchas veces la asignación de los recursos públicos se produce sin una planificación informada que busque la eficacia y la eficiencia en la producción de resultados. Los sistemas presupuestarios “tradicionales” suelen seguir una lógica inercial y basada en los insumos a la hora de planificar los presupuestos venideros. Estos modos de gestión presupuestaria favorecen la superposición de funciones, las rigideces en el presupuesto (y en la cultura organizacional de las instituciones), desvían la atención esperada y generan ineficiencias en el uso de los recursos públicos. Para lograr una mejor inversión se debe promover una gestión pública informada y orientada a los resultados en todo el ciclo de las políticas públicas compuesto por su diseño, implementación, monitoreo y evaluación.

El costeo de un modelo de intervención integral para prevenir, atender y reparar la VCMN es por tanto un paso esencial en el avance hacia la garantía del derecho que tienen las mujeres y las niñas a vivir una vida libre de violencias. Por un lado, porque permite dimensionar la magnitud de recursos financieros necesarios para abordar el problema de la violencia y abogar por una asignación de recursos que garantice su financiamiento. Por el otro, porque al integrar las dimensiones físicas (resultados) y financieras (recursos) en los procesos de planificación estratégica favorece el monitoreo y evaluación de las respuestas por parte de las mismas instancias gubernamentales que ejecutan las políticas, así como por otros actores relevantes de la sociedad civil y de las instituciones multilaterales para el desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BID (2012). Sistemas de costos, presupuesto por resultados y Sistemas Integrados de Administración Financiera. Aportes y desafíos para incrementar el impacto del gasto público en el bienestar de los ciudadanos. Banco Interamericano de Desarrollo, documento de debate # IDB-DP-200. Washington D.C.

Bunch (1991). Los derechos de la mujer como derechos humanos, en Mujer y violencia doméstica. Instituto de la Mujer, Santiago de Chile.

CAF-PNUD (2018). Documento de Proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (Argentina, Ecuador y Perú)”. PRODOC 00106923. Disponible en <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/R46/Prodoc%20CAF-PNUD%20VCM%20FEB%202018-PAC%20Final%20Post%20PAC.docx>

Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres, 2016

CEPAL (1996). Violencia de género: un problema de derechos humanos. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/S9600674_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CEPAL (2016). Femicidio, infografía. <http://www.cepal.org/es/infografias/femicidio>

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” suscripta en Belem do Pará en la República Federativa del Brasil, el 9 de junio de 1994.

Global burden of armed violence. (2011). Geneva Declaration on Armed Violence and Development. Disponible en: http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV2/GBAV2011_CH4_rev.pdf

Heller (2005). “Vuelta a lo esencial - Espacio fiscal: qué es y cómo lograrlo”, en Finanzas y desarrollo (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, junio de 2005), vol. 42, núm. 2.

Islam (2009). The global economic crisis and developing countries: Transmission channels, fiscal and policy space and the design of national responses. OIT, Sector del Empleo, Documento de trabajo núm. 36. Ginebra.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. <http://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>

PNUD (2009). Informe sobre Desarrollo Humano para América Central http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf

PNUD y ONUMUJERES (2017). Del Compromiso a la Acción: Políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Documento de análisis regional. Panamá.

PNUD, ONU Mujeres, (2013). El Compromiso de los Estados: Planes Nacionales y Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres en América Latina y El Caribe. Panamá.

UN (2015). Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo. Disponible en línea 17/06/2016: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares69d313_es.pdf

Estudio de caso Argentina

FCE UBA-UNICEF (2019). “Estudio económico sobre el Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia”. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Buenos Aires, agosto de 2019 (mimeo).

Frenkel, J. (2019). El embarazo en la adolescencia en la Argentina y las respuestas implementadas por el Estado. Centro de Estudios para el Cambio Cultural. Buenos Aires, noviembre de 2019. Disponible en <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/embarazo-adolescente-argentina.pdf>

Sitio web de presupuesto abierto del Gobierno Nacional de la República Argentina. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Sitio web del Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA). <https://www.argentina.gob.ar/planenia>

Estudio de caso Ecuador

Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador. Clasificador presupuestario de ingresos y gastos del sector público. Disponible en: <https://www.finanzas.gob.ec/clasificador-presupuestario-de-ingresos-y-gastos-del-sector-publico/>

Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (2019). Informe de Ejecución Presupuesto General del Estado. Tercer trimestre 2019. Subsecretaría de Presupuesto. Disponible en: <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/Informe-ejecucion-III-trimestre-2019-VF.pdf>

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador (2015a). Modelo de atención integral y protocolos para los Centros de Atención a niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y/o sexual.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador (2015b). Modelo de atención integral para Casa de Acogida para mujeres que viven violencia.

Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador (2019). Reglamento para el Fortalecimiento de la atención integral a víctimas de violencia de género en el Ecuador, mediante el servicio que brindan Centros de Atención Integral y Casas de Acogida. Resolución N. SDH-SDH-2019.0032-R

Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador (2020a). Reforma parcial al reglamento para el fortalecimiento de la atención integral a víctimas de violencia de género en el Ecuador, mediante el servicio que brindan Centros de Atención Integral y Casas de Acogida. Resolución Nro. SDH-SDH-2020-0006-R.

Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador (2020b). Reglamento para la suscripción, seguimiento, ejecución y liquidación de convenios de la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador. Resolución Nro. SDH-SDH-2020-0007-R.

Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador (2020c). Protocolo para atención a víctimas de violencia de género y/o intrafamiliar reportadas en la base de datos ECU-911.

Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador (2020d). Información presupuestaria aportada por la Dirección Financiera de la Secretaría de Derechos Humanos del Ecuador.

Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias del Ecuador. Protocolo de comunicación y atención de casos de violencia intrafamiliar durante la emergencia sanitaria por Coronavirus (COVID-19). SGR E PRT-003

Estudio de caso Perú

Diario Oficial del gobierno del Perú (2020a). Decreto de Urgencia que establece una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio. D.U. N° 005-2020.

Diario Oficial del gobierno del Perú (2020b). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto de Urgencia N° 005-2020. Decreto Supremo N° 001-2020-MIMP

Grupo de Trabajo Multisectorial encargado de desarrollar los contenidos técnicos del Programa Presupuestal orientado a Resultados para la Reducción de la Violencia contra la Mujer (2019). Resolución Ministerial N° 162-2019-EF/10

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú (2019). Informe balance Ejecución del plan de acción conjunto 2019. Experiencias, resultados, recomendaciones y lecciones de las acciones impulsadas en materia de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú (2020a). Designación de la Unidad de Atención Integral frente a la Violencia Familiar y Sexual como unidad encargada del otorgamiento de la asistencia económica a las víctimas indirectas de feminicidio. RES 09-2020-MIMP-AURORA-DE

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú (2020b). Lineamientos para la calificación, otorgamiento y seguimiento de la asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio. RES 17-2020-MIMP-AURORA-DE

Portal de transparencia del Perú. http://www.transparencia.gob.pe/reportes_directos/pte_transparencia_info_finan.aspx?id_entidad=13102&id_tema=19&ver=D#.XwuD7RNKjA.

ANEXOS

Herramienta de costeo para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y niñas a través de las iniciativas de los Estados

1. Matriz de costeo para la prevención de la VCMN

Estándar deseable de intervención		Validación del estándar deseable al país/contexto					
Dimensiones	Denominación de la intervención	Poder responsable (Poder ejecutivo; Poder legislativo;	Nivel de gobierno responsable (Central, intermedio, local)	Nombre del organismo responsable	Descripción de la intervención		
					Objetivos y resultados esperados	Población objetivo	"Productos (Bienes y o Servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)"
PASO I: El estándar deseable de intervención y su aplicación al país/contexto							
PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable		PASO III: Identificación del esquema de intervención vigente y su costo					
Este paso se desarrolla para cada intervención en pestañas separadas	"Costos totales (expresados en moneda local) Toma costo total en columna I en pestaña de cada intervención"	Inversión existente (último ejercicio fiscal cerrado/presupuesto actual)					
		¿Se trata de una intervención en marcha? (Sí/No) Poder judicial)	¿Pueden identificarse los recursos asignados en el presupuesto publicado? (Sí/No)	Nombre de la línea presupuestaria (Programa / Actividad / Subactividad, etc)	Monto presupuestado (Monto anual del último ejercicio fiscal cerrado/ crédito vigente) (expresado)	Distribuidor / ponderador de la línea presupuestaria (porcentaje)	"Inversión total (expresada en moneda local) (=O*P)"
PASO IV: Identificación de la brecha de inversión		PASO V: Identificación de mecanismos/fuentes de financiamiento					
Brechas de financiamiento	(=J-Q)	Fuentes o mecanismos de financiamiento utilizadas / disponibles para solventar las brechas de inversión					

- **Ciudades y comunidades seguras**
 - Iniciativas tipo "mujer segura" (transporte público, bares, etc.)
 - Mecanismos de pedidos de auxilio en espacios públicos
 - Comunidades/barrios con mecanismos de alertas, redes e intervención ante la VCMN
 - Comunidades /barrios equipados (iluminación)
 - Transporte público seguro para mujeres (denuncias rápidas sobre abusos en TP, buses o vagones especiales)
- **Acción ante peligros inminentes**
 - Protocolos de mecanismos policiales a activar ante riesgos de feminicidios
- **Migración segura**
 - Programas contra la trata (Difusión, apoyo en terminales de transporte y hoteles)
- **Cambio de patrones culturales patriarcales: educación, comunicación**
 - Campaña nacional por la igualdad de género
 - Educación sexual integral niveles básico y medio
 - Estudios de género de nivel terciario
 - Medidas de incentivos a cambios culturales (premios)
 - Programas de noviazgos sin violencia
 - Formación y debate ciudadano sobre VCMN y género
- **Masculinidades no violentas y corresponsables en el ámbito de los cuidados**
 - Iniciativas/políticas de género destinadas a varones y masculinidades
 - Debate público sobre masculinidad (seminarios, paneles y otros)
 - Centros de (re) educación de hombres que ejercen violencia
- **Familias despatriarcalizadas**
 - Programas de formación dirigidos a las familias

2. Matriz de costeo para la atención de la violencia contra las mujeres y las niñas

PASO I: El estándar deseable de intervención y su aplicación al país/contexto

Estándar deseable de intervención		Validación del estándar deseable al país/contexto					
Dimensiones	Denominación de la intervención	Poder responsable (Poder ejecutivo; Poder legislativo;	Nivel de gobierno responsable (Central, intermedio, local)	Nombre del organismo responsable	Descripción de la intervención		
					Objetivos y resultados esperados	Población objetivo	"Productos (Bienes y o Servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)"

PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable

PASO III: Identificación del esquema de intervención vigente y su costo

Este paso se desarrolla para cada intervención en pestañas separadas	"Costos totales (expresados en moneda local) Toma costo total en columna I en pestaña de cada intervención"	Inversión existente (último ejercicio fiscal cerrado/presupuesto actual)				
		¿Se trata de una intervención en marcha? (Sí/No) Poder judicial)	¿Pueden identificarse los recursos asignados en el presupuesto publicado? (Sí/No)	Nombre de la línea presupuestaria (Programa / Actividad / Subactividad, etc)	Distribuidor / ponderador de la línea presupuestaria (porcentaje)	"Inversión total (expresada en moneda local)

PASO IV: Identificación de la brecha de inversión

PASO V: Identificación de mecanismos/fuentes de financiamiento

Brechas de financiamiento	M-S	Fuentes o mecanismos de financiamiento utilizadas / disponibles para solventar las brechas de inversión
---------------------------	-----	---

• Asistencia y rescate de víctimas de violencia

Línea 144 de asistencia y prevención de violencia de género
Centros de atención de mujeres víctimas de violencia
Centros de acogida para mujeres que viven violencia y sus hijos/as
Rescate de mujeres en trata para esclavitud sexual

• Salud física y mental

Servicios de salud y atención psicológica para víctimas de VCMN
Protocolo para la atención integral de personas víctimas de violaciones sexuales (acciones para la implementación del protocolo)
Programas de atención con calidez del personal de salud
Pautas de respuestas ante acoso y agresión sexual en ámbitos específicos (universidades, trabajo)

• Acceso a la justicia

Centros de Acceso a la Justicia (CAJ)
Patrocinio jurídico para casos de VCMN en fueros administrativos, de familia, civiles y penales
Protocolos/Procedimientos de vía rápida en la justicia (penal, de familia, civil, administrativa) para los casos de VCMN

• Seguridad para mujeres y niñas en situación de vulnerabilidad

Sistema de botones de pánico para mujeres y niñas víctimas de violencia
"Guía de actuación para las fuerzas policiales y de seguridad federales para la investigación de femicidios en el lugar del hallazgo"

3. Matriz de costeo para la atención de la VCMN

PASO I: El estándar deseable de intervención y su aplicación al país/contexto

Estándar deseable de intervención		Validación del estándar deseable al país/contexto					
Dimensiones	Denominación de la intervención	Poder responsable (Poder ejecutivo; Poder legislativo;	Nivel de gobierno responsable (Central, intermedio, local)	Nombre del organismo responsable	Descripción de la intervención		
					Objetivos y resultados esperados	Población objetivo	"Productos (Bienes y o Servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)"

PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable

PASO III: Identificación del esquema de intervención vigente y su costo

Este paso se desarrolla para cada intervención en pestañas separadas	"Costos totales (expresados en moneda local) Toma costo total en columna I en pestaña de cada intervención"	Inversión existente (último ejercicio fiscal cerrado/presupuesto actual)				
		¿Se trata de una intervención en marcha? (Sí/No) Poder judicial)	¿Pueden identificarse los recursos asignados en el presupuesto publicado? (Sí/No)	Nombre de la línea presupuestaria (Programa / Actividad / Subactividad, etc)	Distribuidor / ponderador de la línea presupuestaria (porcentaje)	"Inversión total (expresada en moneda local)

PASO IV: Identificación de la brecha de inversión

PASO V: Identificación de mecanismos/fuentes de financiamiento

Brechas de financiamiento	M-S	Fuentes o mecanismos de financiamiento utilizadas / disponibles para solventar las brechas de inversión
---------------------------	-----	---

• Reparación de violencia física

Crugía plástica reparadora de secuelas de lesiones causadas por actos de violencia contra la mujer
Rehabilitación física de mujeres con secuelas por violencia

• Reparación de violencia emocional

Asistencia psicológica para mujeres víctimas de violencia
Creación de grupos de apoyo a mujeres que vivieron violencia

• Licencia y subsidio económico por violencia de género

Licencia por violencia de género
Pensión para hijos/hijas de víctimas de femicidio
Inclusión laboral para mujeres víctimas de violencia

4. Matriz de costeo para la atención de la VCMN

PASO I: El estándar deseable de intervención y su aplicación al país/contexto

Estándar deseable de intervención		Validación del estándar deseable al país/contexto					
Dimensiones	Denominación de la intervención	Poder responsable (Poder ejecutivo; Poder legislativo;	Nivel de gobierno responsable (Central, intermedio, local)	Nombre del organismo responsable	Descripción de la intervención		
					Objetivos y resultados esperados	Población objetivo	"Productos (Bienes y o Servicios públicos que produce, ya sean intermedios o finales)"

PASO II: Identificación de los costos de implementación del estándar deseable

PASO III: Identificación del esquema de intervención vigente y su costo

Este paso se desarrolla para cada intervención en pestañas separadas	"Costos totales (expresados en moneda local) Toma costo total en columna I en pestaña de cada intervención"	Inversión existente (último ejercicio fiscal cerrado/presupuesto actual)					
		¿Se trata de una intervención en marcha? (Sí/No) Poder judicial)	¿Pueden identificarse los recursos asignados en el presupuesto publicado? (Sí/No)	Nombre de la línea presupuestaria (Programa / Actividad / Subactividad, etc)	Distribuidor / ponderador de la línea presupuestaria (porcentaje)	"Inversión total (expresada en moneda local)	

PASO IV: Identificación de la brecha de inversión

PASO V: Identificación de mecanismos/fuentes de financiamiento

Brechas de financiamiento	M-S	Fuentes o mecanismos de financiamiento utilizadas / disponibles para solventar las brechas de inversión
---------------------------	-----	---

• Rectoría de la política de VCMN

Funcionamiento del Mecanismo de Adelanto para las Mujeres (órgano rector de políticas de abordaje integral de la VCMN). Implementación de estrategia y planes nacionales integrales centrados en los ejes de prevención, atención, sanción y reparación

• Fortalecimiento institucional

Capacitaciones en género a los empleados de los sistemas de seguridad y justicia
Capacitaciones en género y VCMN de todo el funcionariado participante de las rutas críticas

• Generación de evidencia, evaluación y monitoreo

Observatorio de violencia contra las mujeres
Registros de femicidios/casos de VCMN
Encuestas especializadas para medir la VCMN
Investigaciones cualitativas sobre experiencias
Construcción de bases de datos de destinatarias
Mecanismos participativos de monitoreo y evaluación de las políticas o planes nacionales

• Marco normativo

Desarrollo/fortalecimiento de marcos normativos penales, civiles, de familia y administrativos que garanticen la prevención, la protección, la persecución y la sanción efectivas así como disposiciones de reparación y resarcimiento de la VCMN
Protocolo para la atención integral de víctimas de violaciones sexuales (desarrollo del protocolo)
Desarrollo/fortalecimiento de marcos normativos en ámbitos locales/ municipales
Protocolos para el rescate de víctimas de trata

• Articulación intersectorial/interjurisdiccional/intergubernamental/sociedad civil

Consejos federales para el tratamiento de las políticas integrales de abordaje de la VCMN
Consejos consultivos para el tratamiento de las políticas integrales de abordaje de la VCMN
Mecanismos de articulación intersectorial
Mesas de articulación con la sociedad civil y con destinatarias

• Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres

Fondos específicos a organizaciones de mujeres que trabajan en VCMN
Programas de formación de funcionariado público impartido por organizaciones de mujeres que trabajan sobre VCMN

Metodología de costeo de políticas públicas para el abordaje integral en los ejes de prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas