



# Los costos gubernamentales directos de la violencia contra las mujeres en Ecuador

Resumen ejecutivo

---

**Dr. Arístides A. Vara-Horna**  
Programa PreViMujer, GIZ / Universidad de San Martín de Porres

---



Implementada por  
**giz**  
Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



SECRETARÍA TÉCNICA  
PLAN TODA UNA VIDA



**Publicado por la**  
Deutsche Gesellschaft für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Programa PreViMujer  
Whymper N28-39 y Orellana  
Quito, Ecuador  
T + 593 2 3815810  
F + 593 2 381810 Ext. 200

Facultad de Ciencias Administrativas y  
Recursos Humanos  
Universidad de San Martín de Porres  
Jr. Las Calandrias 151, Santa Anita, Lima, Perú  
T + 51 1 3620065  
F + 51 1 3625474  
I [www.usmp.edu.pe](http://www.usmp.edu.pe)

## **Responsables**

Mg. Viviana Maldonado Posso  
Directora del Programa PreViMujer  
[viviana.maldonado@giz.de](mailto:viviana.maldonado@giz.de)

Dr. Daniel Valera Loza  
Decano  
Facultad de Ciencias Administrativas y  
Recursos Humanos  
[dvaleral@usmp.pe](mailto:dvaleral@usmp.pe)

## **Elaboración**

Mónica De las Casas Alegre

Resumen basado en el estudio “Los costos gubernamentales directos de la violencia contra las mujeres en el Ecuador: 2017”. Quito, PreViMujer, GIZ.  
Arístides Vara-Horna.

**Diseño gráfico**  
Erika Valeria Hidrovo Sánchez

**Revisión estadística**  
Daniel Rea Constante

**Fotografía portada**  
Denizbayram / Adobe Stock

**ISBN N°**  
Hecho el depósito Legal N°.  
978-9942-9925-7-4

**Imprenta**  
Primera edición: febrero 2020

**Derechos reservados**  
Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso de las(os) editoras(es). Las ideas, opiniones y criterios expresados en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autoras(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la GIZ ni de sus contrapartes.

**Síguenos:**  
<https://www.facebook.com/MujeressinV/>

[www.mujereslibresdeviolencia.usmp.edu.pe](http://www.mujereslibresdeviolencia.usmp.edu.pe)  
[http://info.comvomujer.org.pe/catalogocomvo/  
catalogo\\_comvomujer\\_web.pdf](http://info.comvomujer.org.pe/catalogocomvo/catalogo_comvomujer_web.pdf)



# Índice

|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| <i>Prólogo.....</i>                | <b>04</b> |
| <i>Introducción.....</i>           | <b>05</b> |
| <i>Metodología.....</i>            | <b>06</b> |
| <i>Principales resultados.....</i> | <b>07</b> |
| <i>Conclusiones.....</i>           | <b>14</b> |

# ► Prólogo

La violencia contra las mujeres es una violación grave de los derechos humanos, afecta negativamente al bienestar de las mujeres e impide su participación en la sociedad. Además, impacta a sus familias, comunidades, empresas, Estado y a la sociedad en general, lo que representa un obstáculo para el desarrollo.

En Ecuador aproximadamente, 7 de cada 10 mujeres han vivido algún tipo de violencia de género (INEC, 2019). Esta cifra nos indica el problema social crónico que enfrentamos toda la sociedad y por ende también las instituciones del Estado.

Un elemento clave para visibilizar la violencia contra las mujeres en todas sus formas y ámbitos de ocurrencia es la producción de información estadística, que permite cuantificar, caracterizar y dimensionar esta problemática social.

La colaboración establecida entre la GIZ, a través de su Programa Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PreViMujer) y la Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida, con el apoyo de la Universidad de San Martín de Porres de Perú, ha permitido llevar adelante esta tarea que busca evidenciar la inversión estatal en materia de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

En el presente documento se sintetizan los principales resultados del estudio que indica que las instituciones del Estado invirtieron directamente casi USD 76,2 millones en prevención y atención de violencia contra las mujeres en el año 2017. La mayoría de los gastos provienen del sector justicia (USD 41,8 millones), seguido del sector salud (USD 19,7 millones), y educación (USD 14,2 millones). En prevención de violencia contra las mujeres solo se invirtió el 1,73% del total, específicamente en el sector salud (USD 529.000), en el sector justicia (USD 267.000) y en el sector educación (USD 11.000).

Invitamos a leer este documento esperando que los resultados de esta investigación marquen un hito en el fortalecimiento de las acciones del Estado ecuatoriano, orientadas a abordar las causas estructurales de la violencia contra las mujeres, mediante una prevención eficaz que contribuya a su verdadera erradicación.

*Viviana Maldonado Posso  
Directora  
Programa PreViMujer*

# Introducción

La violencia contra las mujeres (VcM) es un serio problema de salud pública y un obstáculo para el desarrollo que atenta contra la libertad e integridad de millones de mujeres en el mundo. Ecuador no es la excepción.

Los Estados se ven afectados por la disminución del capital humano, la pérdida de impuestos y por las partidas presupuestarias que deben destinarse para enfrentarla. Todos los años, los gobiernos invierten ingentes cantidades de dinero para prevenir, atender y sancionar la VcM. Un presupuesto destinado a su erradicación es necesario y deseable, pues cuantifica el nivel de intervención y recursos disponibles. Sin embargo, hay que advertir que muchas veces los Estados asumen costos indirectos –no planificados– en diversas situaciones como consecuencia de ella. Por ejemplo, asumen los costos intergeneracionales de la violencia, los impactos en el rendimiento escolar de hij\*as que atestiguan violencia en sus hogares, la atención médica de los daños físicos y emocionales, no solo de las mujeres agredidas, sino también de sus familias. Asumen los costos de la sanción penal, el encarcelamiento, los procesos fiscales y penales, la protección e intervención policial, la defensa pública de agresores que no tienen medios para costear su defensa, entre otros.

Calcular los costos gubernamentales que ocasiona la VcM es una tarea necesaria para determinar su magnitud y real impacto. Además, ayuda a visibilizar un problema subestimado por razones culturales e históricas, y facilita la justificación de partidas presupuestales planificadas para erradicarla. También sincera el nivel de compromiso de los gobiernos con su erradicación y permite observar los importes destinados a cada componente del sistema, incluyendo la prevención. Si bien los Estados se han comprometido a actuar con debida diligencia frente a la VcM, muchas veces estos compromisos no se traducen en recursos e inversiones, lo que limita significativamente la efectividad y el impacto de sus intervenciones. Calcular el nivel de gasto/inversión en la prevención de la VcM es un importante primer paso para enfrentar este desafío y asumir la responsabilidad con transparencia.

Determinar los costos gubernamentales también ayuda a entender la prioridad que cada institución del sistema le otorga y el enfoque empleado, que puede estar más orientado a la prevención primaria (eliminar las causas) o a la respuesta (atención o sanción). Un desbalance en uno u otro sentido puede significar la desatención de necesidades de rehabilitación y protección de las sobrevivientes, o la perpetuación de la violencia al no atacar sus causas primigenias.

# ► Metodología

Medir los costos gubernamentales directos de la VcM siempre es un reto para los países de ingresos medios y bajos. Los reportes de costos del Estado suelen basarse en la metodología de costos directos, es decir, en la cantidad de dinero que representa para el gobierno atenderla, con miras a erradicarla. En este caso, la ecuación básica suele ser: prevalencia de VcM x costo individual = costo gubernamental. Sin embargo, esta metodología requiere que los servicios provistos estén bien estructurados (lo cual suele ser la norma para países de altos ingresos). En países con ingresos medios o bajos, la provisión de servicios aún no está adecuadamente sistematizada, lo que restringe la obtención de data precisa.

La situación es igual de problemática para la medición de costos gubernamentales en Ecuador. Por ello, las fuentes de información para estimar los gastos gubernamentales tienen que ser múltiples, tanto por la necesidad de contar con información presupuestaria (sueldos, consultorías, insumos, infraestructura, entre otros) como de contar con los servicios prestados. Debido a que los diversos sistemas de provisión de datos, informes de gestión y otros documentos no cuentan con información completa y actualizada, se recurrió a entrevistas con referentes calificados, observación in situ y solicitudes de información a las autoridades o a través del mecanismo propuesto en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública del año 2004.

Aunque las estimaciones corresponden al año 2017, excepcionalmente se incluyen estimaciones del año 2018 para tener una referencia de suplementación. Los costos gubernamentales incluyen los asumidos directamente por los sectores de salud, justicia, educación y administración. La metodología consistió en revisar y analizar detalladamente el Presupuesto General de la República del año 2017 para identificar aquellos gastos destinados a la prevención o atención de la violencia contra las mujeres, tomando como base el Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad de Género, especialmente la categoría 5, referida a la promoción y garantía de una vida libre de violencia. Además, se inventariaron todas las actividades, campañas y procesos de conocimiento público de cada sector, relacionados con la VcM. Para reforzar el proceso, se constituyó un Comité Consultivo Intersectorial (CCI), liderado por la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, conformado por autoridades o representantes institucionales de todos los sectores gubernamentales. El CCI orientó y aconsejó durante todo el proceso, además de revisar y validar los resultados por cada sector a través de mesas técnicas.

Información más detallada sobre fuentes de información, indicadores y cálculos de costeo se encuentran en el estudio completo.

# ► Principales Resultados

## ► Costos registrados en el Presupuesto General del Estado

Dentro del Presupuesto General del Estado para el año 2017, solo cuatro instituciones (Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Ministerio de Justicia y Gobiernos Autónomos Descentralizados) reportaron gastos en la categoría 5., “Promoción y garantía de una vida libre de violencia”, con una asignación de USD 1.902.738,31. Las mismas instituciones han realizado gastos adicionales por USD 1.705.412,85, destinados a programas que combaten la violencia contra las mujeres, pero que no están contemplados en la categoría 5 del Clasificador, sino en rubros no categorizados. En total, utilizando el Clasificador, se pudo identificar USD 3.608.151,16 gastados.

**Tabla 1. Presupuesto devengado por institución para la lucha contra la violencia hacia las mujeres 2017 (USD)**

| Institución                                | Clasificador en el pliego presupuestal   | Gasto USD           |
|--|--|---------------------|
| Ministerio de Justicia                     | Promoción y garantía de una vida libre de violencia (transferido a casas de acogida) | 1.676.899,00        |
|  | Sin categoría  | 5.179,27            |
| Defensoría Pública                         | Promoción y garantía de una vida libre de violencia                                  | 2.000,00            |
|  | Sin categoría  | 1.341.255,04        |
|  | Sin categoría  | 123.721,23          |
| Defensoría del Pueblo                      | Promoción y garantía de una vida libre de violencia                                  | 12.013,49           |
|  | Sin categoría  | 235.827,31          |
| Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) | Promoción y garantía de una vida libre de violencia                                  | 211.255,82          |
| <b>Total gasto devengado USD</b>           |  | <b>3.608.151,16</b> |

Fuente: MEF – Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad.

Elaboración: Gustavo Camacho.

### Ministerio de Justicia

El Ministerio concentra el devengado de los recursos del PGE, USD 1.676.899,00, en transferencias a casas de acogida para protección a mujeres en situación de vulnerabilidad, así como para su rehabilitación y reintegración social. Además, se identificó que el Ministerio de Justicia ejecutó USD 5.179,27 (sin categorizar) para realizar capacitaciones o supervisión de procesos en el interior del país.

### Defensoría Pública

La Defensoría Pública devengó USD 2.000,00 para la prevención primaria de la violencia. Sin embargo, el monto registrado no refleja la totalidad del gasto, puesto que también deberían incluirse los servicios de asesoría y patrocinio legal a las sobrevivientes, prestados de manera gratuita por l\*s defensor\*s públic\*s a nivel nacional. Luego de los respectivos cálculos se determinó que USD 1.341.255,04 se utilizaron para atender 13.768 defensas en un proceso jurídico; mientras que USD 123.721,23 se destinaron para atender 1.270 casos que solamente requirieron asesoría legal.

## Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo devengó USD 12.013,49 vinculados al programa “Defensa de los derechos humanos y de la naturaleza”, y a la actividad “implementación de estrategias en género”. Al igual que en el caso anterior, el monto reportado en el Clasificador no responde al gasto total. Existe un monto adicional de USD 235.827,31, correspondiente a la asesoría brindada en casos de violencia intrafamiliar.

## Gobiernos Autónomos Descentralizados

Existen once GAD que registran programas en la categoría 5, con un presupuesto devengado de USD 211.255,82 en el año 2017. De manera general, los GAD destinaron recursos para la elaboración de capacitaciones y eventos públicos, así como para materiales de difusión.

## ► Costos en el sector salud

La violencia contra las mujeres es considerada un serio problema de salud pública, debido a que produce daños físicos o mentales en las mujeres, y ocasiona una serie de costos en los sistemas de salud, necesarios para atender estas consecuencias.

En el año 2017, las instituciones del sector salud no utilizaron el Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad para registrar sus acciones de atención de salud en casos de VcM. Sin embargo, es innegable que han destinado una gran cantidad de recursos humanos, logísticos y de infraestructura que requieren ser visibilizados.

Para determinar el costeo en el sector, se identificaron las rutas de atención para los casos de VcM, por medio de un análisis de todos los documentos diseñados, elaborados e implementados por el Ministerio de Salud Pública. Estas rutas fueron validadas posteriormente mediante reuniones establecidas con la Subsecretaría Nacional de Promoción de la Salud e Igualdad y la Dirección Nacional de Derechos Humanos, Género e Inclusión.

Los detalles de los costos por atención a mujeres violentadas fueron definidos por los valores establecidos en el Tarifario Nacional de Prestaciones para el Sistema Nacional de Salud (2014) y por los servicios de salud determinados en la Norma Técnica de Atención Integral en Violencia de Género. El costo total de la violencia contra las mujeres asumido por el Ministerio de Salud Pública en el año 2017 oscila entre USD 7.659.896,21 y USD 20.729.944,39, dependiendo del número de prestaciones de salud utilizadas. Hay que advertir que estos costos corresponden a todos los casos registrados oficialmente y no contemplan los costos de la atención de otr\*s agentes involucrad\*s que también pueden tener consecuencias en su salud, tales como los agresores o l\*s hij\*s testig\*s de violencia, y otr\*s familiares o conocid\*s afectad\*s indirectamente.

**Tabla 2. Costos de la violencia contra las mujeres asumido por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador (2017)**

| Descripción  |  | Valor total USD (mínimo) | Valor total USD (máximo) |
|--|--|--------------------------|--------------------------|
| Salas de primera acogida   | Infraestructura                                  | 946.050,00               | 946.050,00               |
|  | Equipamiento                                     | 45.990,00                | 45.990,00                |
|  | Capacitación                                     | 6.086,00                 | 6.086,00                 |
| Prevención de la Violencia de Género y Promoción para erradicar la Violencia de Género | Programas, proyectos, guías, normas y protocolos | 492.123,92               | 492.123,92               |
|  | Material Educomunicacional                       | 36.900,00                | 36.900,00                |
| Prestaciones de salud  | Primer nivel                                     | 303.323,15               | 1.281.048,17             |
|  | Segundo nivel                                    | 4.393.150,38             | 13.574.137,93            |
|  | Tercer nivel                                     | 1.436.272,76             | 4.347.608,37             |
| <b>Total</b>   |  | <b>7.659.896,21</b>      | <b>20.729.944,39</b>     |

Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Elaboración: Denisse Calle Celi.

## Salas de primera acogida

Son espacios físicos implementados en los establecimientos de salud para atender de manera especializada a las agredidas por violencia de género, garantizando así una atención integral y los procedimientos requeridos por el sistema judicial. Existen quince de estas salas ubicadas en Esmeraldas, Manabí, Guayas, El Oro, Pichincha, Chimborazo, Tungurahua, Azuay, Loja, Orellana y Morona Santiago. La inversión en su implementación y la capacitación de su personal fue de USD 998.126,00 en el año 2017, distribuidos en infraestructura, capacitación y equipamiento.

## Prevención y promoción

El monto total de inversión en elaboración de normas, implementación de servicios para agredidas por violencia de género y ferias para promoción de equidad de género y prevención de la violencia, en el año 2017, fue de USD 529.023,92.

## Prestaciones de servicios

El costo total por prestaciones de salud según niveles de atención oscila entre USD 6.132.746,29 y USD 19.202.794,47, dependiendo de la cantidad de prestaciones usadas.

Desagregando los gastos, el costo por prestaciones de primer nivel de atención por usuaria estaría aproximadamente entre USD 274,25 y USD 1.158,27 dólares, dependiendo del número de prestaciones recibidas según la norma; es decir, entre USD 303.323,15 y USD 1.281.048,17, dependiendo del número de prestaciones recibidas según la norma.

En el caso del segundo nivel de atención, el costo estaría aproximadamente entre USD 4.393.150,38 y USD 13.574.137,93. Se consideran las prestaciones que se realizan según su nivel resolutivo y de complejidad. Se aumentan los costos relacionados con la hospitalización, mas no de los procedimientos ni medicamentos, por no contar con información disponible. En el caso de prestaciones, el costo por usuaria estaría aproximadamente entre USD 552,71 y USD 1.737,97,

dependiendo del número de prestaciones recibidas según la norma. En el caso de hospitalización, el costo sería aproximadamente USD 230,53 adicionales por usuaria, dando un total de USD 111.857,17.

En el caso del tercer nivel de atención, el costo estaría aproximadamente entre USD 1.436.272,76 y USD 4.347.608,37. Se consideran las prestaciones que se realizan según su nivel resolutivo y de complejidad. Al igual que en el caso anterior, se aumentan los costos relacionados con la hospitalización, mas no de los procedimientos ni medicamentos. El costo por prestaciones por usuaria estaría aproximadamente entre USD 639,96 y USD 1.955,52. El costo relacionado con la hospitalización adicionaría aproximadamente USD 476,39 por usuaria.

## ► Costos en el sector educación

Las instituciones del sector educación tampoco utilizaron el Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad para registrar sus acciones de prevención o atención en casos de VcM durante el año 2017.

A fin de determinar los costos directos de la VcM en el sector educación, se tomaron en cuenta los montos erogados por el Ministerio de Educación. Se revisaron los reportes del Plan Anual de Inversiones de las instituciones involucradas y los montos de inversión relacionados con la prevención o atención de la VcM, cuya información proviene de documentos oficiales. Sumando los costos de prevención y atención, hablamos entonces de un costo total del sector de USD 14.163.207,92 para el año 2017.

### Costos de atención

En segundo lugar, se identifica la ruta de atención para los casos de estudiantes atendid\*s por violencia intrafamiliar, información que proviene de entrevistas en profundidad a representantes del sector, de los “Protocolos de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo” y de entrevistas dentro de la Zona de Planificación 9 (Distrito Metropolitano de Quito). Aunque se colige entonces un procedimiento relativamente estandarizado de atención, se encontraron diferencias sensibles respecto a los tiempos utilizados y la ocurrencia de los casos. También se calcularon los costos de remuneración del personal que atiende la ruta de atención.

Respecto al número de casos atendidos, calcularlos fue una tarea muy difícil. Más allá de los casos de violencia sexual, no existe un registro de todos los casos de niñ\*s atendid\*s por violencia contra sus madres por parte de sus parejas. Sin embargo, de las entrevistas realizadas surgieron dos criterios: 1) que todas las intervenciones identificadas como “violencia intrafamiliar” deberían tratarse como “violencia contra las mujeres en relaciones de pareja”, pues de los casos que tenían en mente, no recordaban ninguno en el que la violencia contra l\*s hij\*s no empezase en violencia contra las madres; 2) que algunas de las intervenciones identificadas con otros tipos de violencia (particularmente la violencia sexual por parte de los padres a sus hij\*s) debería tratarse como consecuencia de casos de violencia intrafamiliar no detectados a tiempo.

Por ende, estaríamos hablando de aproximadamente 308.752 estudiantes, de l\*s cuales 6.175 requerirían de asesoría presencial por parte de funcionari\*s del DECE distrital. Además, se estimó un total de 40.759 casos graves derivados a instancias judiciales y 6.793 estudiantes que requieren de visitas domiciliarias a padres/madres.

De esta forma, el costo total de la atención por parte del Ministerio de Educación a l\*s sobrevivientes de violencia intrafamiliar (la que, basándose en entrevistas a profundidad con integrantes del sector, se asume como VcM) es de USD 14.152.156,80 para el año 2017.

## Costos de prevención

El principal programa de prevención es “Educando en familia”, que funciona desde el año 2016. Aunque el programa no está disponible para todas las unidades educativas, si cada distrito educativo destina un día al trimestre a tratar este tema en tres instituciones educativas, significa que se destinan recursos por USD 5.583,96 anualmente. No se han identificado otros recursos consignados directa y explícitamente a la prevención de la violencia contra las mujeres.

En algunos distritos se ha visto la necesidad de generar un programa de “cuidado del cuidador”, que es un taller de tres a cuatro horas, dictado por dos funcionari\*s SP5 en grupos de treinta funcionari\*s de DECE. Parece ser un programa puntual, sin embargo, en el distrito en el que se aplica con certeza, destinaría recursos por alrededor de USD 5.467,16 anualmente. De la misma manera, existen otras actividades puntuales que pueden haberse realizado por iniciativa de cada distrito o de cada institución educativa, pero que no están registradas.

**Tabla 3. Remuneraciones asociadas a la ruta de atención de violencia intrafamiliar en el entorno educativo.**

| Pasos    |  | Funcionari* encargad*  | Remuneración por minuto | Tiempo por caso (minuto) | Número de casos   | Total en US\$              |
|----------|--|--|-------------------------|--------------------------|-------------------|----------------------------|
| 1        | Docente identifica e informa   | Docente  | 0,10                    | 10                       | 308.752           | 318.750,69                 |
| 2        | Informe de hecho de violencia / Acercamiento al estudiante   | DECE institucional   | 0,12                    | 25                       | 308.752           | 956.516,64                 |
| 3        | DECE institucional realiza acercamiento con padres/madres de familia<br>incluye el seguimiento a padres/madres que no acuden (b) |  | 0,12                    | 60                       | 308.752           | 2.295.639,95               |
|          |  |  | 0,12                    | 30                       | 6.793             | 25.253,73                  |
| 4        | Derivación (incluye informe de derivación)   | DECE institucional<br>Máxima autoridad de la institución (b) | 0,12<br>0,25            | 10<br>240                | 308.752<br>40.759 | 382.606,66<br>2.445.540,00 |
| 5        | Seguimiento del DECE institucional   | DECE institucional   |                         |                          |                   | -                          |
| 5        | Seguimiento con familia (b)  |  | 0,12                    | 30                       | 308.752           | 1.111.507,20               |
|          | Seguimiento con estudiante   |  | 0,12                    | 80                       | 308.752           | 2.964.019,20               |
| 6        | Evaluación en juntas de curso  | DECE institucional   | 0,12                    | 80                       | 308.752           | 3.060.853,26               |
| Paralelo | Asesorías del DECE distrital   | DECE distrital   | 0,15                    | 60                       | 40.759            | 366.831,00                 |
|          | Asesoría presencial del DECE distrital (b)   | DECE distrital   | 0,15                    | 240                      | 6.175             | 224.638,47                 |
| Total    |  |  |                         |                          |                   | 14.152.156,80              |

Fuente: Cálculos descritos en el documento.

Elaboración: Diego F. Ramos F.

## ►Costos en el sector justicia

El sector justicia está compuesto por una serie de instituciones que permiten que las mujeres agredidas puedan acceder a presentar una denuncia, ser atendidas, derivadas para atención psicosocial, atención médica, servicios médico-legales, acceder a servicios de asesoría y patrocinio legal, a medidas administrativas de protección y otras, como hospedaje en casas de acogida o centros integrales de atención.

Como respuesta ante la violencia contra las mujeres, el sector justicia ha gastado, en el año 2017, USD 41.506.658,43. El porcentaje que representa el gasto en VcM, del total del presupuesto del sector justicia para ese año, asciende a solo 1,99%, un valor ínfimo para la atención, considerando que esta problemática afecta por lo menos a 6 de cada 10 mujeres en el país.

**Tabla 4. Costos de justicia consecuencia de la violencia contra las mujeres en Ecuador: 2017**

| Institución                 | Gasto por VcM (USD)  | % de gasto de la institución | % de gasto del total |
|-----------------------------|----------------------|------------------------------|----------------------|
| Consejo de la Judicatura    | 13.990.090,32        | 3,33                         | 0,67                 |
| Defensoría Pública          | 1.464.976,27         | 4,07                         | 0,07                 |
| Fiscalía General del Estado | 15.505.416,00        | 10,99                        | 0,74                 |
| Ministerio de Justicia      | 2.564.696,49         | 2,09                         | 0,12                 |
| Ministerio del Interior     | 353.392,86           | 0,21                         | 0,02                 |
| Policía Nacional            | 7.628.086,49         | 0,64                         | 0,37                 |
| <b>Total</b>                | <b>41.506.658,43</b> |                              | <b>1,99</b>          |

Los cálculos que se presentan en la tabla reflejan el gasto estatal en salarios, insumos de oficina, transporte, viáticos, aporte para funcionamiento de casas de acogida y manutención de personas privadas de la libertad. En el caso del Consejo de la Judicatura, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, contempla salarios, insumos de oficina, transporte, viáticos y elaboración de protocolos de atención y otros documentos que contribuyen a la prevención y atención en lo que respecta a VcM. En el caso del Ministerio de Justicia, además de los ítems señalados, el cálculo también contempla aporte para funcionamiento de casas de acogida y manutención de personas privadas de libertad.

### **Consejo de la Judicatura**

Para los fines específicos de esta investigación, el análisis se centra en las Unidades Judiciales Especializadas en materia de violencia contra las mujeres o miembros del núcleo familiar, existentes en 17 de las 24 provincias del país en 2017. En este grupo se encuentra el personal especializado en atención a sobrevivientes que son profesionales médic\*s, psicólog\*s, trabajador\*s sociales; personal administrativo que trabaja en las unidades judiciales y que permite el desempeño normal de estas dependencias; y personal jurisdiccional, que está compuesto por jueces de juzgado de primer nivel, jueces penales y jueces civiles. Todo ello representa una erogación de USD 13.990.090,32 al año.

### **Defensoría Pública**

Los gastos en este sector ya fueron descritos en el Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad, y ascienden a un presupuesto devengado total de USD 1.466.976,27 para la atención a víctimas de violencia contra las mujeres en el año 2017.

## **Fiscalía General del Estado**

Tiene dos áreas en las que se tratan los temas relacionados con la VcM: Unidades de Atención en Peritaje Integral (UAPI), y Fiscalías Especializadas en Violencia de Género. A nivel nacional existen 82 Fiscalías Especializadas y 47 UAPI, que prestan servicios interdisciplinarios en 23 provincias del país. Además, el país cuenta con 301 Fiscalías que conocen y tramitan los casos de delitos relacionados con violencia de género a nivel nacional. Estas Fiscalías han tenido una carga laboral de 265.690 noticias de delito por violencia de género y femicidio desde el año 2015 hasta el año 2018. De estas atenciones, 66.277 corresponden al ejercicio fiscal 2017. Las 47 UAPI que existen en el país generan un costo de USD 6.906.486,00, y atienden a mujeres sobrevivientes de toda clase de violencia, no solo de VcM. Sin embargo, no se cuenta con cifras desagregadas por tipo de delito. El gasto anual de las 82 Fiscalías Especializadas se estimó en USD 8.598.930,00. Se determina, entonces, que el valor total es de USD 15.505.416,00, incluyendo los gastos por el Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia de Género en Delitos Flagrantes y por el Protocolo de Atención a Niñas, Niños, y Adolescentes Víctimas de Delitos Contra la Integridad Sexual.

## **Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos**

Dicho Ministerio se convirtió en la Secretaría de Derechos Humanos, pero en 2017 llevaba este nombre y existían dos direcciones que brindaban atención, derivación y referencia de casos de VcM. Por una parte, la Dirección de Violencia Intrafamiliar y Género y, por otra, la Dirección de Relación con la Ciudadanía. Ambas atendían a mujeres sobrevivientes de VcM, aunque la primera era exclusivamente para las sobrevivientes. Para esa atención, la Dirección de Violencia Intrafamiliar y Género requirió USD 85.270,87 y la Dirección de Relación con la Ciudadanía requirió USD 227.456,13, con lo que se calcula que 11,4% de sus atenciones se dirigieron a casos de VcM, es decir, USD 26.033,41. También son imputables a la Dirección de Violencia Intrafamiliar y Género USD 7.473,48 del proyecto “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”.

El Ministerio de Justicia destinó USD 1.513.276,00 para los Centros de Atención Integral y Casas de Acogida, en una alianza que ha establecido con la sociedad civil para su funcionamiento. Sus contrapartes destinaron USD 2.788.366,26, por lo que los recursos utilizados superaron los USD 4.301.642,26.

En cuanto a la atención a personas privadas de la libertad (PPL), por delitos relacionados con la VcM, la estimación del costo total del año 2017 por manutención y rehabilitación de 2.096 PPL fue de USD 932.642,73. Es importante mencionar que el 62% del costo total corresponde a la manutención de las PPL sancionadas por el artículo 159 del COIP. Es decir, el Estado destina USD 574.465,45 para cubrir los costos de 1.797 PPL que cometieron contravenciones de violencia contra las mujeres o miembros del núcleo familiar.

## **Ministerio del Interior**

El costeo del Ministerio del Interior (actual Ministerio de Gobierno) se basa en la información recogida mediante entrevistas a l\*s funcionari\*s de las direcciones de Género, Derechos Humanos y Violencia Intrafamiliar; de Evaluación y Economía de la Seguridad; y de Estudios. En suma, podemos apreciar que en un costeo aproximado se erogó un monto total de USD 353.392,86 durante el año 2017. La Dirección de Derechos Humanos del MDI ha utilizado USD 193.661,46 en gastos que se pueden atribuir a la gestión preventiva del delito y la educación para modificar los patrones socioculturales que inciden en la VcM. La Dirección de Estudios ha desarrollado el Sistema de Alertas Tempranas

(SAT), un “procedimiento encaminado a la gestión de intervención pública, mediante la valoración del riesgo que permite, de forma anticipada, proteger a las víctimas de manera individualizada y así, prevenir el cometimiento de una agresión femicida”.

## **Policía Nacional**

Tiene un Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF), que se encarga de hacer conocer al agresor sobre las notificaciones y medidas de protección que solicitó la agredida. Además, ejecuta programas de prevención tanto para el personal uniformado como para la ciudadanía. El DEVIF es parte de la Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones y representa un gasto anual de USD 5.714.035,40.

En el año 2017 se registraron 106 femicidios, en los cuales la DINASED (Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros) realizó 27 intervenciones. El costo total de las intervenciones de DINASEP es de USD 65.696,41 para el año 2017.

ECU911 es un servicio de respuesta inmediata e integral a emergencias. Para costear el ECU911 se consideró el flujo operativo de las atenciones, sin duplicar ni omitir pasos y tiempos dedicados a la atención de emergencias de VcM. Para el año 2017, el total de atenciones del ECU911 fue de 3.334.156 casos. De esta cantidad, 98.566 corresponden a VcM, es decir, el 2,95%, lo que asciende a un monto total de USD 845.381,69.

Con relación a la elaboración del parte web (14.497 partes por VcM en 2017), se obtuvo un monto de USD 983.892,63.

Finalmente, con relación a los eventos de alarmas efectivas de VcM, por medio de botones de seguridad ( $n = 8.224$  botones de seguridad activados en 2017, según reporte de la Policía Nacional), el costo total asciende a USD 19.080,36 para el año 2017.

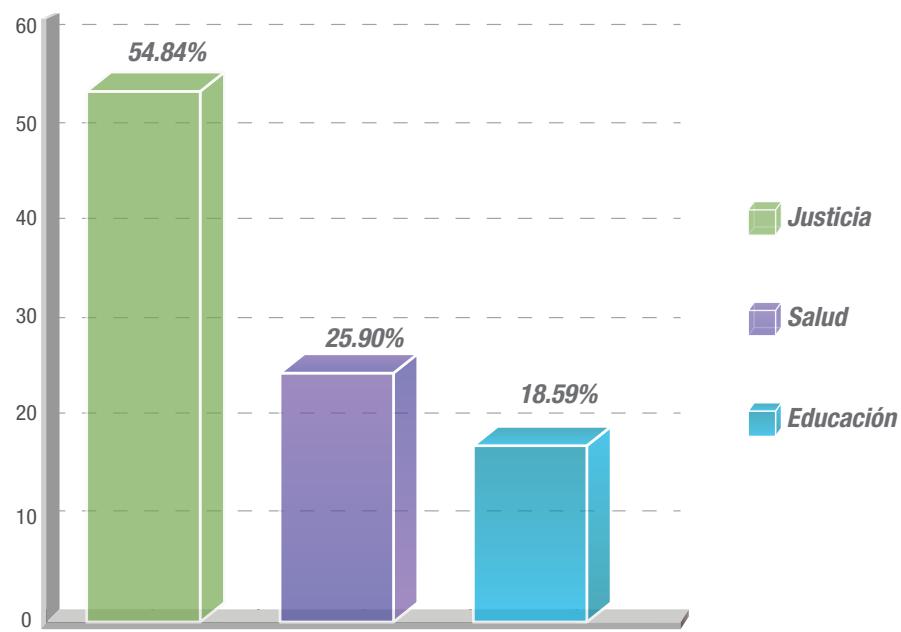
## **Conclusiones**

Los gastos gubernamentales directos de las instituciones involucradas –directa o indirectamente– en la prevención y respuesta ante la violencia contra las mujeres se han calculado en función del Presupuesto General del Estado y la asignación de cada institución vinculada con la prevención y atención de VcM.

Integrando todos los costos directos identificados en cada sector, se calcula un costo acumulado para el año 2017 de 76,17 millones de dólares. Esta cifra solo representa el 0,2% del total del Presupuesto General del Estado del año 2017.

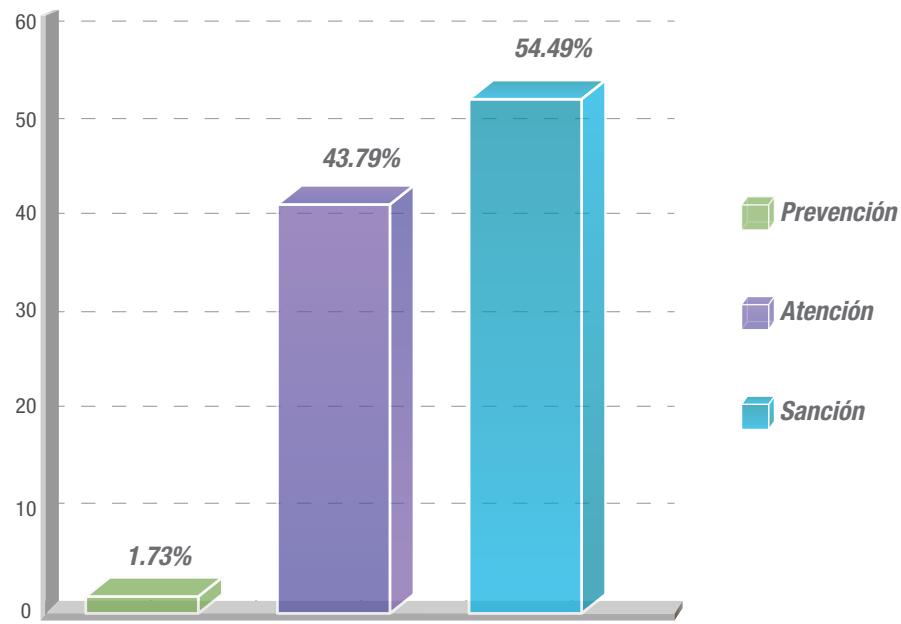
La mayoría de los gastos provienen del sector justicia (54,84%), seguido del sector salud (25,90%) y educación (18,59%).

**Figura 1. Porcentaje de costos gubernamentales directos de la violencia contra las mujeres, según sector**



En cuanto a la estrategia de gasto, el 43,79% se destina a atender las consecuencias de salud de las mujeres agredidas y sus hij\*<sup>s</sup> en edad escolar; 54,49% para responder judicialmente; y tan solo 1,73% para prevención.

**Figura 2. Porcentaje de la estrategia de gasto (prevención, atención, sanción)**



**Tabla 5. Costos gubernamentales directos de la violencia contra las mujeres, según sector y nivel de prevención en Ecuador: 2017**

| Sector         | Prevención   | Atención      | Sanción       | Total USD     | Porcentaje % |
|----------------|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Justicia       | 267.168,00   | -             | 41.506.658,43 | 41.773.826,43 | 54,84        |
| Salud          | 529.023,92   | 19.202.794,47 | -             | 19.731.818,39 | 25,90        |
| Educación      | 11.051,12    | 14.152.156,80 | -             | 14.163.207,92 | 18,59        |
| Administración | 508.969,93   | -             | -             | 508.969,93    | 0,67         |
| Total          | 1.316.212,97 | 33.354.951,27 | 41.506.658,43 | 76.177.822,67 | 100,00       |
| Porcentaje (%) | 1,73         | 43,79         | 54,49         | 100,00        |              |

*Elaboración: Arístides Vara-Horna.*

Es necesario advertir que estas cifras solo reflejan el límite inferior, y que algunos costos y gastos asociados no están incluidos por falta de información. Los supuestos y cálculos empleados son muy conservadores, de tal modo que se obtiene un valor mínimo de costeo.

Aun cuando desde el año 2012 la Ley estableció el uso obligatorio del Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad, para facilitar el registro de recursos que las instituciones públicas destinan a la ejecución de políticas de género, solo se ha registrado el 2,49% de todos los costos detectados.

Pero el uso del Clasificador no es el único reto detectado. La estrategia de gasto es también preocupante. Solo 1,73% del gasto se ha orientado a la prevención de la VcM, siendo aún la sanción jurídica la que representa más de la mitad del gasto.

El asunto aquí no es redirigir los recursos hacia la prevención. Por el contrario, las acciones de atención y sanción necesitan también sostenerse en un mayor presupuesto. Lo que este resultado muestra es que para 2017 no existía una estrategia real de prevención primaria, orientada a evitar que ocurriese, enfocándose en transformar los patrones socioculturales que la justifican. Es de esperar que, con la nueva Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, este panorama cambie, con una asignación presupuestaria prioritaria para prevención.

Cabe mencionar que tanto para el año 2018 como para el año 2019 se ha reducido significativamente el presupuesto destinado a la erradicación de la VcM. Esta situación es preocupante por cuanto vulnera la LOIPEVM y pone en riesgo la estrategia integrada del sistema de prevención. Basándose en los resultados del presente estudio, hay que entender que el dinero destinado a prevención es una inversión que se traduce, a mediano y largo plazo, en la disminución de costos de atención y sanción.

Evitar que la violencia ocurra es evitar también todas sus consecuencias. En efecto, destinar menos recursos solo se traducirá en mayores costos directos invisibles en educación, salud y justicia; ello sin considerar las enormes pérdidas en capital humano e impuestos, debido a la disminución de la productividad a causa de la violencia contra las mujeres.

De lo dicho, se desprenden tres lecciones aprendidas:

### **1. Asumir costos directos disminuirá costos indirectos**

Más gasto en prevención y atención integral disminuirá las pérdidas de capital humano y la pérdida de impuestos por disminución de la productividad laboral. Al final, lo que se invierta en atención integral se recuperará en impuestos provenientes de ciudadan\*s productiv\*s.

### **2. Destinar recursos a prevención primaria disminuirá los costos en atención, sanción y reparación**

Más inversión en prevención primaria evitara que la violencia ocurra, lo que disminuirá la carga sobre los servicios de salud y justicia. La forma más eficiente de reducir los costos de atención a mediano y largo plazo es evitando nuevos incidentes de violencia.

### **3. Tener una estrategia planificada de gasto disminuirá la emergencia de cuantiosos gastos no estructurados**

Las necesidades de atención y las consecuencias directas e indirectas de la violencia contra las mujeres son una realidad impostergable. No proveer recursos adecuadamente planificados y bajo una estrategia sostenible solo ocasionará que los recursos se “sustraigan” de otras actividades y servicios, con lo que no se asegurará que la atención brindada sea de calidad.

Otra limitación importante que ha surgido del estudio es la heterogeneidad de registros sobre violencia (en algunos casos, intrafamiliar; en otros, de género; en otros, de la mujer), sin suficiente capacidad de desglose para poder consolidar intersectorialmente los datos estadísticos, lo que dificulta la recopilación, el análisis y consolidación de la información. Esta limitación plantea un reto para el Nuevo Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y las 22 entidades que la conforman.

En el caso específico del sector salud, se han observado, para el año 2017, por ejemplo: 1. Diferentes instrumentos de recopilación de información con un mismo objetivo, pero distintos indicadores. Por ejemplo: el formulario EPI-2, Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias y el Registro de Indicadores Hospitalarios. 2. Cuando se identifican casos de violencia, no siempre se registra el tipo de violencia ni quién la causa, lo que impide analizar otras determinantes importantes en la toma de decisiones a nivel judicial. 3. Los diagnósticos por violencia de género no tienen un adecuado registro. Por ejemplo, una mujer que ha sufrido politraumatismos por violencia puede ser ingresada con un diagnóstico de politraumatismo y egresar con el mismo diagnóstico, sin sumar la causa de ese politraumatismo. 4. Al desconocer los diagnósticos de ingreso y egreso, no se pueden evaluar los costos de los procedimientos realizados durante la atención que ha recibido la mujer

agredida ni el tratamiento prescrito para su recuperación. Estos costos son elevados por albergar procedimientos clínicos y quirúrgicos especializados, además de los honorarios médicos y tratamiento específico para cada persona según su condición de salud.

En el caso específico del sector educación, la ruta de atención para los casos de estudiantes atendidos por violencia intrafamiliar no es registrada sistemáticamente en todos los casos detectados ni con el detalle suficiente para desglosar por tipo de violencia. Tampoco se contabilizan todas las actividades tanto en recursos humanos como en insumos que se emplean para atender cada caso. En la presente investigación, un porcentaje considerable de costos ocultos en recursos humanos (18,5%) se ha visibilizado. Sin embargo, quedan aún subterráneas otras categorías de movilidad o materiales.

Del estudio emergen tres recomendaciones puntuales:

1. Una primera –metodológica– consiste en uniformizar criterios de identificación y registro de casos para visibilizar costos directos no reportados. Es claro que, sin un registro fiable de todos los casos identificados y atendidos por violencia contra las mujeres, no se tendrá certeza del gasto que ejecuta el Estado.
2. Una segunda recomendación –estratégica– consiste en aumentar la partida presupuestal para invertir en prevención. En el segundo caso, la prevención más efectiva es aquella que ataca las causas de la violencia y no solo atiende sus consecuencias. La respuesta ante la VcM es importante y necesaria, pero no se puede descuidar la prevención primaria. Un nivel de gasto tan bajo en prevención refleja una seria omisión.
3. Se requiere monitoreo y seguimiento estricto en las políticas públicas, programas, normas y protocolos implementados en temas relacionados con la violencia de género, para levantar indicadores específicos que permitan medir el impacto de estos y así fortalecer y complementar el trabajo interinstitucional.



SECRETARÍA TÉCNICA  
PLAN TODA UNA VIDA



Implementada por  
**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

