



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

**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



Esta investigación ha sido realizada bajo la dirección y coordinación de la Cooperación Alemana, implementada por la GlZ, a través del Programa PreViMujer.

## Investigador

Dr. Arístides Alfredo Vara-Horna.

## Consultor\*s<sup>1</sup>

Eufemia Sánchez-Borja  
Gustavo Camacho-Dávila  
Denisse Calle-Celi  
Diego Ramos-Flor  
Claudio Gallardo-León

## Coordinación general

Mg. Viviana Maldonado Posso  
Dra. Christine Brendel

## Cita

Vara-Horna, A. (2020). Los costos gubernamentales directos de la violencia contra las mujeres en Ecuador: 2017. PreViMujer, GlZ.

## Responsable

Mg. Viviana Maldonado Posso

## Diseño gráfico

Erika Valeria Hidrovo Sánchez

## Revisión de contenidos y corrección de estilo

Mónica De las Casas Alegre / Cristina Mancero

## Revisión estadística

Daniel Rea Constante

## Fotografía portada

Denizbayram / Adobe Stock

## ISBN N°

Hecho el depósito Legal N°.

978-9942-9925-6-7

Primera edición: febrero 2020

## Derechos reservados

Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio total o parcialmente, sin permiso de l\*s editor\*s. Las ideas, opiniones y criterios expresados en esta publicación, son responsabilidad exclusiva de sus autor\*s y no reflejan necesariamente la opinión de la GlZ ni de sus contrapartes.

## Síguenos:

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

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

---

<sup>1</sup> En esta publicación se utiliza el asterisco (\*) hablando de personas para mostrar los aspectos interseccionales de la discriminación basadas no solo en el género, sino también en otros factores de desigualdad como el origen étnico, la discapacidad o diversidad funcional, la edad, la religión y la orientación sexual. Es importante ver que no solo se trata de múltiples formas de discriminación, sino también de las interacciones entre ellas mismas.

## Reconocimientos

Determinar los costos de la violencia contra las mujeres a nivel gubernamental ha sido posible gracias a la colaboración comprometida de múltiples agentes e instituciones.

En primer lugar, quiero reconocer la gestión proactiva de la Mg. Viviana Maldonado, directora del Programa PreViMujer de la GLZ; así como la orientación de la Dra. Christine Brendel, quien en su momento impulsó la presente investigación.

En segundo lugar, debo gratitud a la Sra. Isabel Maldonado Vasco, Secretaria Técnica Plan Toda una Vida, por liderar el Comité Consultivo involucrado en la validación de la investigación y por todos los buenos oficios que la han hecho posible. En la misma línea, debo reconocer la colaboración de todas las instituciones Estatales que han proveído información valiosa: la Fiscalía General del Estado, el Consejo Nacional de la Judicatura, Ministerio de Gobierno, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Policía Nacional, ECU 911, y el Consejo Nacional para la Igualdad de Género.

Quiero agradecer también a tod\*s l\*s funcionari\*s del Estado que proporcionaron información y participaron en las mesas consultivas de discusión técnica. De la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, Andrea Almeida, Andrea Pérez, Belén Mena, Ludi Quintana y Pablo Ormaza; de la Fiscalía General del Estado, Carlos Aulestia, Fabricio Ruales, Fabiola Gaona y Myrian Sánchez; del INEC, Andrés Albán y Verónica Cuzco; del Servicio Integrado ECU 911, Juan Zapata y Andrea Aguirre; del Ministerio de Gobierno, Xavier Vítores, Adriano Molina, Jadira Pineida, Mayor Silvia Araque, Paola Jácome, Daniela Sánchez; del Ministerio de Salud Pública, Juan Vicente Granda, María del Cisne Ojeda, María José Mendieta, Soledad Cuases, Marcelo Cevallos, Rodrigo López y Ruth Lucio; del Ministerio de Educación, Alexander Jácome, Carolina Espinoza, Doraliza Ramos, Ericka Godoy, Jacqueline Guevara, Jacqueline Rivera, Jacqueline Shuguli, Jessica Jiménez, Johana Arcos, Jorge Pinto, Karen Romero, María José Larco, Mónica Molina, Verónica Crespo y Wendy Velásquez; del Ministerio de Economía y Finanzas, María de Lourdes Tuquinga y Natasha Montesdeoca Sánchez; del Consejo de la Judicatura, Carmen Reinoso, Elenita Henríquez, Evelyn Collantes, Margarita Carranco; del Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Ibeth Orellana y Karina García; y de la Secretaría de Derechos Humanos, Claudia Balseca, Cinthya Ferreira, Alexandra Toledo, Edison Porras, Fernando Sánchez, Lourdes Vallejo, María Mercedes Cadena, Pablo Molina, Silvya Tello y Ximena Fiallo.

Mi gratitud también a todas aquellas personas del Estado que desinteresadamente apoyaron proporcionando información y consejos.

Finalmente, quiero reconocer el trabajo minucioso y comprometido del equipo de consultor\*s que han participado de la investigación: Eufemia Sánchez-Borja, Gustavo Camacho-Dávila, Denisse Calle-Celi, Diego Ramos-Flor y Claudio Gallardo-León. A tod\*s mi gratitud por su valiosa contribución.

*Dr. Arístides Vara-Horna*  
*Febrero 2019*

## 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.

A través del Programa Prevenir la Violencia contra las Mujeres (PreViMujer) y la Universidad de San Martín de Porres, siguiendo una metodología previamente utilizada por la GlZ, adaptada y mejorada para el caso ecuatoriano, se ha realizado el presente estudio que detalla los costos gubernamentales directos de la violencia contra las mujeres en los sectores de justicia, salud, educación y administración pública.

La colaboración establecida entre la GlZ, 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.

Los principales resultados de este estudio indican 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.*

## Resumen

### **Objetivo:**

En la presente investigación se calculan los costos gubernamentales directos que asumen las diversas instituciones del Estado ecuatoriano, involucradas en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres, durante el año 2017.

### **Método:**

Se analizó 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. Se complementó con un análisis de los sectores Justicia (desde el ámbito policial al penitenciario), Salud (todos los niveles de atención), Educación (básica) y Administración central; los datos fueron obtenidos mediante pedidos de información pública y entrevistas a profundidad a referentes clave.

### **Resultados:**

Los costos gubernamentales directos de la violencia contra las mujeres para Ecuador durante el año 2017 ascienden a USD 76,17 millones de dólares. La mayoría de los gastos provienen del sector justicia (54,84%), seguido del sector salud (25,90%) y educación (18,59%). 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\*s en edad escolar; 54,49% a responder judicialmente y, únicamente 1,73% a prevención.

**Tabla 1. 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.*

### **Recomendaciones para tomador\*s de decisión:**

1. Uniformizar criterios de identificación y registro de casos, para visibilizar costos directos no reportados. 2. Aumentar la partida presupuestal para invertir en prevención primaria. 3. Monitorear y dar seguimiento estricto a las políticas públicas, programas, normas y protocolos implementados.

### **Palabras clave:**

Costos gubernamentales directos, costos gubernamentales indirectos, violencia de género, violencia contra las mujeres, prevención primaria, secundaria y terciaria, clasificador de gastos, análisis sectorial.

# Contenido

<b>Prólogo .....</b>	<b>04</b>
<b>Resumen .....</b>	<b>05</b>
<b>Lista de tablas.....</b>	<b>07</b>
<b>1. Introducción .....</b>	<b>08</b>
1.1 Contexto.....	09
1.2 Objetivo y delimitación.....	10
1.3 Método.....	11
<b>2. Gastos registrados en el Presupuesto General del Estado.....</b>	<b>12</b>
2.1 Resultados.....	13
<b>3. Costos en el sector salud.....</b>	<b>16</b>
3.1 Método.....	17
3.2 Resultados.....	19
<b>4. Costos en el sector educación.....</b>	<b>26</b>
4.1 Método.....	27
4.2 Resultados.....	31
<b>5. Costos en el sector justicia.....</b>	<b>32</b>
5.1 Consejo de la Judicatura.....	33
5.2. Defensoría Pública.....	35
5.3. Fiscalía General del Estado.....	35
5.4. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.....	37
5.5. Ministerio del Interior y Policía Nacional.....	40
<b>5. Conclusiones.....</b>	<b>45</b>
<b>Glosario.....</b>	<b>48</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>49</b>

## ► Tablas

Tabla 1. Costos gubernamentales directos de la violencia contra las mujeres, según sector y nivel de prevención en Ecuador: 2017.....	05
Tabla 2. Presupuesto devengado por institución para la lucha contra la violencia hacia las mujeres 2017 (USD)...	14
Tabla 3. Defensoría Pública. Presupuesto devengado 2017 por tipos de atención en violencia contra las mujeres (Número y dólares).....	15
Tabla 4. Presupuesto devengado GAD 2017 – Categoría 5. “Promoción y garantía de una vida libre de violencia”	16
Tabla 5. Costos de la violencia contra las mujeres asumido por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador (2017)..	19
Tabla 6. Costos de implementación de las salas de primera acogida: 2017.....	20
Tabla 7. Costos de inversión por tipo de prevención.....	21
Tabla 8. Costo total de prestaciones de salud por niveles de atención para casos de VcM.....	21
Tabla 9. Costo de prestaciones de salud de primer nivel de atención por casos de VcM (valores referenciales)	22
Tabla 10. Costo de prestaciones de salud de segundo nivel de atención por casos de VcM (valores referenciales)	23
Tabla 11. Costos de prestaciones de segundo nivel (hospitalización) por casos de VcM registrados.....	24
Tabla 12. Costos de prestaciones de salud de tercer nivel por casos de VcM.....	25
Tabla 13. Costos de prestaciones de tercer nivel (hospitalización) por casos de VcM registrados.....	26
Tabla 14. Caso tipo de atención en una institución educativa a sobrevivientes de violencia.....	28
Tabla 15. Cálculo de costo estimado por minuto de trabajo de funcionari*s públic*s.....	29
Tabla 16. Remuneraciones asociadas a la ruta de atención de violencia intrafamiliar en el entorno educativo..	32
Tabla 17. Costos de justicia consecuencia de la violencia contra las mujeres en Ecuador: 2017.....	33
Tabla 18. Costeo de las Unidades Judiciales especializadas en materia de violencia contra las mujeres o integrantes del núcleo familiar: 2017 (número de funcionari*s y monto en USD).....	34
Tabla 19. Costeo de las Unidades de Atención en Peritaje Integral – UAPI 2018 – Fiscalía General del Estado (número de funcionari*s y monto en USD).....	36
Tabla 20. Tipología y asignación presupuestaria Casas de Acogida y Centros de Atención Integral: 2018....	38
Tabla 21. Costeo de Personas Privadas de la Libertad (PPL) por infracciones de violencia contra las mujeres y núcleo familiar según tiempo de sentencia – Año 2017 (número de PPL y monto en USD).....	39
Tabla 22. Costos de atención a VcM en la Dirección de Derechos Humanos, de Estudio y de Evaluación del Ministerio del Interior.....	41
Tabla 23. Costos de remuneraciones del Departamento de Violencia Intrafamiliar (número de funcionari*s y monto en USD).....	43
Tabla 24. Costos del ECU911 por casos de violencia contra las mujeres: 2017.....	45
Tabla 25. Costos gubernamentales directos de la violencia contra las mujeres, según sector y nivel de prevención en Ecuador: 2017.....	46



## ►1. 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. Según la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (INEC, 2019), por lo menos 6 de cada 10 mujeres ecuatorianas han sido agredidas por razones de género. Comparado con otros países de la región, Ecuador es el segundo país en Sudamérica con mayores niveles de violencia física o sexual contra las mujeres por parte de sus parejas, donde 4 de cada 10 mujeres sobreviven a estos tipos de violencia.

La VcM tiene un enorme impacto económico, no solo para las mujeres, sino también para sus familias, sus comunidades y para los Estados. En efecto, la VcM ocasiona gastos de bolsillo en las mujeres agredidas, así como costos de oportunidad por la cantidad de días perdidos en el trabajo, en sus estudios o en el cuidado de sus familias (Vara-Horna, 2020). La VcM afecta también a las empresas, al disminuir la productividad laboral de las mujeres agredidas de los agresores como consecuencia de las tardanzas, ausentismo y presentismo ocasionados por los episodios violentos (Vara - Horna, 2019b). Los Estados se ven afectados por la disminución del capital humano, la pérdida de impuestos y por las partidas presupuestarias que deben destinar para enfrentarla.

Todos los años, los gobiernos necesitan invertir ingentes cantidades de dinero para prevenir, atender y sancionar la VcM. Un presupuesto destinado a la erradicación de la VcM 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 la VcM. Por ejemplo, asumen los costos intergeneracionales de la violencia, los impactos en el rendimiento escolar de hij\*s testig\*s de la 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 de los agresores, 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 de la violencia contra las mujeres es una tarea necesaria para determinar su magnitud y real impacto. La contabilización de estos costos ayuda a visibilizar un problema subestimado por razones culturales e históricas, y facilita la justificación de partidas presupuestales planificadas para erradicarla. Otro importante beneficio de los estudios de costos es que sincera el nivel de compromiso de los gobiernos con la erradicación de la VcM y permite observar los importes destinados a cada componente del sistema, incluyendo la prevención. En efecto, si bien los Estados se han comprometido a actuar en lo que respecta a la violencia contra las mujeres, muchas veces esos compromisos de políticas no se traducen en recursos e inversiones, lo que limita significativamente la efectividad y el impacto de sus intervenciones. Calcular cuánto es el nivel de gasto/inversión en la prevención de la violencia contra las mujeres es un importante primer paso para enfrentar este desafío y asumir la responsabilidad con transparencia. Finalmente, la determinación de costos gubernamentales de la VcM ayuda también a entender cuál es el nivel de preocupación o prioridad de las diversas instituciones involucradas, principalmente en el enfoque que están empleando, que puede estar más orientado a la prevención primaria (eliminar las causas) o más orientado a la respuesta (atención o sanción). Un desbalance en gasto/inversión en uno u otro sentido puede significar la desatención de las necesidades de rehabilitación y protección de las mujeres sobrevivientes de la VcM o la perpetuación de la violencia, pues no se atacan sus causas primigenias.



## 1.1. Contexto

Antes de los años ochenta, la violencia contra las mujeres era considerada un problema familiar privado, por lo que el Estado ecuatoriano no tenía ninguna injerencia sobre el tema. Incluso, bajo el mandato del Código de Procedimiento Penal de la época, estaba prohibido realizar denuncias entre cónyuges, ascendientes y descendientes familiares, lo que imposibilitaba denunciar y visibilizar la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja.

Es a raíz de la ratificación de la Convención Sobre la Eliminación de todas Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW) en 1981 que el Estado ecuatoriano comenzó a intervenir. En 1994 se creó la primera Comisaría de la Mujer y la Familia, y un año después, como producto de la demanda del movimiento de mujeres, se aprobó la Ley Nro. 103 Contra la Violencia de la Mujer y la Familia, y se ratificó también la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer de Belém do Pará (Camacho, 2014).

En el año 2007, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 620, se estableció una política de Estado con enfoque de Derechos Humanos para la erradicación de la violencia de género en la niñez, adolescencia y mujeres. Se elaboró un plan para generar e implementar acciones y medidas que incluyan mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional en todos los niveles del Estado. Este Decreto Ejecutivo otorga a todas las entidades del Estado funciones para gestionar, desde un marco teórico único, la erradicación de violencia de género en la niñez, adolescencia y mujeres. De la misma manera, el Plan Nacional de Buen Vivir 2009-2013 y el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 establecen importantes objetivos relacionados con la violencia de género en sus políticas y lineamientos estratégicos para “prevenir y erradicar la violencia de género en todas sus formas”, enfocándose, principalmente, en el fortalecimiento institucional y el acceso a la justicia.

Se ha avanzado desde entonces con el desarrollo de marcos normativos para la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia de género contra las mujeres. Uno de los avances más importantes en términos de provisión de recursos fue la creación del Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad. En efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas, a partir del 1 de enero de 2012, incorporó el Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad<sup>2</sup>, lo cual convirtió al Ecuador en uno de los pioneros en la región en utilizar este tipo de herramienta presupuestaria. Así, se facilita el registro de recursos que las instituciones públicas (gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados y empresas públicas) destinan a la ejecución de políticas de género, discapacidades, interculturalidad, movilidad humana y generacional (infancia, niñez y adolescencia; juventud; y, adult\*s mayores).

Un hito que marca un antes y después en la acción del Estado ante la violencia contra las mujeres es la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM), aprobada por la Asamblea Nacional el 27 de enero de 2018. Esta norma crea el Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres, fundamentado en cuatro ejes: prevención, atención, protección y reparación. Conforman este sistema los entes rectores de las políticas públicas en Justicia y Derechos Humanos, Educación, Salud, Seguridad Pública y del Estado,

---

<sup>2</sup> Según las Normas Técnicas de Presupuesto, el clasificador “vincula las actividades de los programas contenidos en los presupuestos institucionales con los objetivos y metas estratégicas de la planificación global o de determinadas políticas públicas para verificar en qué medida están siendo incorporadas en el presupuesto; así como facilitar su seguimiento en la ejecución presupuestaria”.

Trabajo, Inclusión económica y social, Finanzas, Defensa, Relaciones Exteriores, Educación Superior, el Consejo de Educación Superior, Planificación y Desarrollo, Consejo de Regulación y Desarrollo de la Información y Comunicación, Consejo Nacional de la Judicatura, Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Consejo Nacional Electoral, Asamblea Nacional, y la Red de casas de acogida y centros de atención en nivel nacional y local (Artículo 50).

Según el Artículo 49 de la LOIPEVM, el Estado “a través del ente rector de las finanzas públicas, garantizará la provisión y erogación oportuna de los recursos necesarios para que las entidades que conforman el Sistema cumplan con las obligaciones y responsabilidades derivadas de esta Ley. Todos los integrantes del Sistema deben registrar el presupuesto que asignen para la implementación de esta Ley en el Clasificador Orientador del Gasto en Políticas de Igualdad de Género a cargo del ente rector de finanzas públicas”. Así, con la entrada en vigencia de esta ley, se dispone que las instituciones que forman parte del Sistema Nacional Integral registren el presupuesto asignado dentro del Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad de Género, en materia de prevención y erradicación de violencia de género, lo que permitirá mejorar el control y seguimiento a las acciones que se implementen desde el gobierno para la reducción de este mal social.

El escenario ideal es que el Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad de Género sea el único referente que articule e integre todos los gastos en materia de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, es muy probable que se requiera de tiempo e inversión para lograr esta meta, pues tal como ocurre con los países de ingresos medios y bajos de la región, los gastos que asume el Estado, consecuencia de la VcM, van más allá de lo planificado o presupuestado, quedando invisible dentro del gasto corriente o dentro de la provisión cotidiana de servicios. Por otro lado, pese al establecimiento del deber funcional, no todo el funcionariado usa el Clasificador, razón por la cual es importante tomar las medidas necesarias para verificar su cumplimiento.

## 1.2. Objetivo y delimitación

### ***Objetivo***

En la presente investigación se calculan los costos gubernamentales directos que asumieron las diversas instituciones del Estado ecuatoriano, involucradas –directa o indirectamente– en la prevención y respuesta frente a la VcM, para el año 2017, anterior a la vigencia de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Se pretende construir una línea base que sirva de referente en tres aspectos: 1. La cantidad de recursos destinados estratégicamente para prevenir que la violencia ocurra (prevención primaria). 2. La cantidad de recursos registrados mediante el Clasificador Orientador de Gasto, comparado con los gastos ocultos no planificados para atender la violencia contra las mujeres. 3. La cantidad de recursos gastados por sector e institución.

### ***Delimitación de costos***

El estudio se enfoca solo en costos gubernamentales directos. No se han incluido costos indirectos, pues requieren una metodología distinta, además de que son calculados en otro

estudio asociado<sup>3</sup>. Los costos gubernamentales directos se refieren a montos económicos destinados a trabajar en las consecuencias de la VcM mediante servicios de atención en salud, servicios de justicia, atención penitenciaria, así como planes y programas encausados a prevenir la violencia contra las mujeres en atención primaria en escuelas, medios de comunicación, entre otros. Los costos directos gubernamentales son gastos reales relacionados con la VcM, destinados a atender el problema y los sucesos particulares en los principales sectores de gobierno. Son costos asociados con la provisión de recursos, facilidades, atención y trabajo de funcionari\*s públic\*s, y servicios destinados a atender las consecuencias que se derivan directamente de la violencia contra las mujeres. Por su parte, los costos indirectos son costos de oportunidad y están relacionados –por ejemplo– con la pérdida de impuestos por la disminución de ingresos de las agredidas y agresores, con la pérdida productiva de las empresas, o con los costos por pérdida de capital humano, entre otros.

### ***Delimitación conceptual***

El estudio se centra en la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja. Esta es la violencia de género más frecuente contra las mujeres, la más crónica e invisible, por cuanto es, la más naturalizada debido a que muchos sectores siguen considerando que lo que ocurre en el hogar es un asunto privado, que solo compete a la pareja, en un hogar en el que desde todavía se lo considera al hombre como el pater familiae. La violencia contra las mujeres en relaciones de pareja no es equiparable a la violencia doméstica o violencia intrafamiliar, que puede afectar indistintamente a tod\*s sus integrantes (Vara-Horna, 2018), sino que es un tipo de violencia específica basada en el género y que se encuentra presente en todos los países donde se la ha medido.

Esta delimitación en el presente estudio resulta problemática, en la medida que la mayoría de los países de ingresos medios y bajos no tienen un registro estandarizado y pormenorizado que permita discriminar el tipo de violencia que se está midiendo. La situación es semejante en Ecuador. Debido a ello será necesario considerar a la violencia de género contra las mujeres en todas sus acepciones.

## **1.3. Método**

Medir los costos gubernamentales directos de la violencia contra las mujeres siempre es un reto para los países de ingresos medios y bajos. En la literatura internacional, 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 atender la violencia contra las mujeres, con miras a erradicarla (Vara-Horna, 2018). La ecuación básica de la metodología de costos directos 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); pero en países con ingresos medios o bajos, la provisión de servicios aún no está adecuadamente sistematizada, restringiendo la obtención de data precisa.

---

<sup>3</sup> Vara-Horna, A. (2020). *Los costos país de la violencia contra las mujeres en Ecuador. Una estimación causal-multinivel del impacto económico de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja en la economía nacional*. PreViMujer, GLZ. Quito.

La violencia contra las mujeres en relaciones de pareja es un tema complejo y, sin la capacitación adecuada, es muy difícil distinguirla de conceptos asociados como violencia doméstica, violencia de género, acoso sexual, violencia sexual, violencia familiar, entre otros. Esta vaguedad conceptual puede traducirse en indicadores heterogéneos en los diferentes servicios públicos. Además, no siempre se cuenta con la información de quién fue el agresor (pareja o expareja), las características de la agresión (tipo de lesiones, tipo de violencia) o el servicio prestado (número de consultas y tratamiento recibido por cada mujer, cantidad de juicios iniciados y terminados, horas de capacitación laboral, etc.). Por otro lado, cualquier deficiencia en los registros administrativos en las instituciones que prestan algún tipo de servicios se traducirá inevitablemente en subregistros e inconsistencias.

La situación es igual de problemática para la medición de costos gubernamentales en Ecuador. Por eso, 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 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, aprobada en el año 2004.

Aunque las estimaciones corresponden al año 2017, se incluyen —solo en casos excepcionales— estimaciones del año 2018 para tener una referencia de suplección.

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, referido a la promoción y garantía de una vida libre de violencia. Adicionalmente, se inventariaron todas las actividades, campañas y procesos de conocimiento público de cada sector, relacionados con la violencia contra las mujeres. Para reforzar este proceso, se constituyó un Comité Consultivo Intersectorial (CCI), liderado por la Secretaria Técnica Plan Toda una Vida, que estuvo conformada por autoridades o representantes institucionales de todos los sectores gubernamentales. El CCI ha apoyado con orientación y consejo en todo el proceso de la investigación, además de la revisión y validación de los resultados obtenidos por cada sector, a través de mesas técnicas.

Información más detallada sobre fuentes de información, indicadores y cálculos de costeo son presentados en las secciones siguientes.

## ► 2. Gastos registrados en el Presupuesto General del Estado

En este apartado se describe el análisis de la información obtenida de las instituciones públicas que forman parte del Presupuesto General del Estado (PGE) y que han utilizado la herramienta del Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad de Género. En primera instancia se observan los rubros reportados bajo la categoría 5 “Promoción y garantía de una vida libre de violencia”.

También se explorarán los rubros reportados en otras categorías<sup>4</sup>, así como los que no hayan sido reportados en el Clasificador, pero podrían estar dirigidos a atender temas referentes a la prevención de la violencia contra las mujeres.

Es necesario aclarar que existe la obligación de las entidades públicas de reportar en el Clasificador los recursos destinados para el cumplimiento de las distintas políticas. No obstante, los procesos del Ministerio de Economía y Finanzas no contemplan la auditoría de la información reportada por las instituciones. Por este motivo, es muy probable que el principal problema al utilizar esta herramienta se encuentre en la discrecionalidad del o la funcionari\* públic\* a cargo de identificar el destino de los recursos.

Bajo esta consideración, también se analizó la ejecución del Presupuesto General del Estado 2017 a fin de identificar la posibilidad de que existan programas, proyectos o actividades dirigidos a la prevención de la violencia contra las mujeres pero que no hayan sido registrados en el Clasificador. En la revisión detallada de los componentes del PGE se evidenció que algunas instituciones presentaban asignaciones iniciales en programas, proyectos y actividades relacionados con la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, luego se observa que el presupuesto codificado eliminó dichas asignaciones. Esto se explica porque el 2017 fue un año electoral y según el artículo 295 de la Constitución de la República “(...) hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior (...)”, es decir, que en estos casos rige una prórroga del presupuesto aprobado para el año anterior hasta que el o la nuev\* mandatari\* formule la nueva proforma presupuestaria. En este caso particular, las asignaciones iniciales observadas correspondían a proyectos, programas y actividades relacionados con la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres ejecutados durante el período fiscal 2016, los cuales no tuvieron continuidad en 2017.

## 2.1. Resultados

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 dólares. 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 dólares gastados.

---

<sup>4</sup> El Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad de Género, está conformado por 11 categorías: 1. Promoción de la autonomía y empoderamiento de la mujer en el marco de la economía social y solidaria. 2. Promoción de garantía y generación de igualdad de oportunidades y condiciones de trabajo. 3. Promoción y desarrollo de sistemas de cuidado y corresponsabilidad. 4. Promoción y garantía del derecho a la participación social, política y ejercicio de ciudadanía. 5. Promoción y garantía de una vida libre de violencia. 6. Promoción, protección y garantía del derecho a la salud. 7. Protección y garantía del derecho a la educación. 8. Promoción del acceso a recursos para procurar acciones del desarrollo sustentable. 9. Reconocimiento y promoción de los saberes y conocimientos ancestrales. 10. Promoción y garantía de derecho de las mujeres a la recreación y uso de espacios públicos en condiciones de igualdad. 11. Promoción, garantía y desarrollo de institucionalidad y políticas públicas con equidad de género.

**Tabla 2. Presupuesto devengado por institución para la lucha contra la violencia hacia las mujeres 2017 (USD)**

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

A continuación, se describen en detalle estos gastos por institución.

### **Ministerio de Justicia**

En el Ministerio se concentra el devengado de los recursos del PGE USD 1.676.899,00 dólares, reportados en el Clasificador, vinculados al programa de “Prevención y reducción de la violencia de género y otras violencias” cuya actividad se describe como “posibilitar el acceso a servicios de acogida a mujeres en situación de violencia intrafamiliar sexual y explotación sexual”. Este monto fue entregado por la institución como transferencias a casas de acogida para protección a mujeres en situación de vulnerabilidad, así como para su rehabilitación y reintegración social.

Por otra parte, en el análisis de los componentes del PGE no reportados en el Clasificador también se logró identificar que el Ministerio de Justicia registró en el proyecto “Fortalecimiento de centros de atención y protección a niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de violencia intrafamiliar” un valor ejecutado de USD 7.473,48, de los cuales USD 5.179,27 fueron viáticos y pasajes al interior del país para realizar capacitaciones o supervisión de procesos en las oficinas fuera de la capital<sup>5</sup>.

### **Defensoría Pública**

En el caso de la Defensoría Pública, devenga USD 2.000,00 para la “promoción y garantía de una vida libre de violencia”, gasto dirigido a la prevención primaria de la violencia. Esta entidad manifestó mediante Oficio No. DP-DPG-2019-0026-O del 26 de febrero de 2019, que este monto registrado en el Clasificador no refleja la totalidad del gasto dirigido a temas relacionados con la violencia contra las mujeres, puesto que también deberían incluirse los servicios de asesoría y patrocinio legal a las mujeres víctimas de violencia, prestados de manera gratuita por

<sup>5</sup> Los otros 2.294,21 dólares no se incluyen en los costos, pues corresponden a salarios pendientes de pago del año 2016.



l\*s defensor\*s públic\*s a nivel nacional. Al respecto, según sus estadísticas, en el año 2017 se registraron 15.038 atenciones a víctimas de delitos y contravenciones relacionados a violencia contra las mujeres, que corresponden al 10,23% del total de las atenciones en materia penal a cargo de la institución (n=146.991). Para la atención de los 15.038 casos de violencia contra las mujeres se utilizó un presupuesto de USD 1.464.976,27, de los cuales 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. Estos rubros corresponden al gasto en salarios de l\*s defensor\*s públic\*s vinculad\*s al programa institucional denominado “Servicio de defensa legal gratuita a los ciudadanos”. Las asesorías son consideradas parte de la prevención secundaria de la violencia, puesto que buscan frenar este tipo de conductas; mientras que los patrocinios en un proceso jurídico son parte de la prevención terciaria de la violencia, ya que buscan sancionar al agresor.

**Tabla 3. Defensoría Pública. Presupuesto devengado 2017 por tipos de atención en violencia contra las mujeres (Número y dólares)**

Tipo de atención	Número de atenciones	Porcentaje (%)	Presupuesto devengado
Patrocinios	13.768	91,55	1.341.255,04
Asesorías	1.270	8,45	123.721,23
<b>Total</b>	<b>15.038</b>	<b>100,00</b>	<b>1.464.976,27</b>

Fuente: Defensoría Pública.

Elaboración: Gustavo Camacho.

Considerando los valores registrados en el Clasificador y los costos por atenciones, la Defensoría Pública utilizó un presupuesto devengado total de USD 1.466.976,27 para la atención a víctimas de violencia contra las mujeres en el año 2017.

### **Defensoría del Pueblo**

En la Defensoría del Pueblo se devengaron 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”. Sin embargo, esta institución informó, mediante Oficio Nro. DPE-DP-2019-0098-O del 11 de marzo de 2019, que el presupuesto reportado en el Clasificador no responde a todas las actividades y resultados alcanzados por la institución en materias relacionadas con la violencia de género. En su informe de rendición de cuentas se detallan algunas actividades realizadas en 2017, entre las que se destacan: educación en discriminación y violencia de género; creación de la ruta de acceso a la justicia en casos de violencia de género en el cantón Ambato; seguimiento de la normativa nacional y local en procesos sobre violencia basada en género (análisis del “Proyecto de Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres” y “Proyecto de Ordenanza para la prevención, reducción de la violencia basada en género, del cantón Lago Agrio – Sucumbíos”); y asesorías en 498 casos de violencia intrafamiliar, que corresponden al 2% de las asesorías totales (n = 24.214).

Debido a que los gastos en personal para la atención de temas de género no se pudieron alinear al Clasificador, fue necesario obtener una estimación del gasto en remuneraciones dedicado a la atención de temas relacionados con la violencia contra las mujeres, aplicando al total del gasto en personal registrado en el PGE. De lo dicho, de los USD 11.791.365,32 que la Defensoría del Pueblo utilizó en el pago de salarios de sus funcionari\*s, el 2% (USD 235.827,31) correspondería a la proporción de remuneraciones del personal que se dedicó a brindar asesoría en casos de violencia intrafamiliar.

## Gobiernos Autónomos Descentralizados

Existen 11 GAD que registran programas en la categoría 5. “Promoción y garantía de una vida libre de violencia” con un presupuesto devengado USD 211.255,82 en el año 2017. De manera general, los GAD que reportaron acciones en la categoría 5 destinaron recursos para la elaboración de capacitaciones y eventos públicos, así como para materiales de difusión. En el caso del GAD de la provincia de Pichincha, por ejemplo, se identificó que en el año 2017 contrató una consultoría relacionada a la prevención de la violencia por un monto de USD 3.410,00. Adicionalmente, destinó USD 13.776,00 para eventos públicos promocionales sobre la materia. El mayor monto registrado es de USD 118.012,86, correspondiente al GAD municipal de Santa Cruz. Según los registros del Clasificador, los recursos se utilizaron para la elaboración de un estudio o diseño de un proyecto para la promoción de una vida libre de violencia.

**Tabla 4. Presupuesto devengado GAD 2017 – Categoría 5. “Promoción y garantía de una vida libre de violencia”.**

Nombre	Provincia	Presupuesto devengado USD
Consejo Provincial deL Azuay	Azuay	32,00
Patronato Municipal de Amparo Social del GAD Municipal del cantón Latacunga	Cotopaxi	5.000,00
GAD de la provincia de Esmeraldas	Esmeraldas	1.500,00
Gobierno provincial de Manabí	Manabí	38.885,28
GAD Municipal del Cantón Mera	Pastaza	2.000,00
GAD de la provincia de Pichincha	Pichincha	17.196,00
GAD Municipal de Santa Cruz	Galápagos	118.012,86
GAD de la provincia de Orellana	Orellana	19.654,00
Junta parroquial de Checa (Chilpa)	Pichincha	696,64
Junta parroquial de El Airo	Loja	4.161,00
Junta parroquial de Gusaganda	Cotopaxi	4.118,04
<b>Total</b>		<b>211.255,82</b>

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

Elaboración: Gustavo Camacho.

## ►3. 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 (WHO, 2013; Coker et al. 2002; Plichta, 2004; García-Moreno y Watts, 2011; Cerulli et al, 2012; Ellsberg et al. 2008; Humphreys, 2011; Constantino et al, 2000; Sutherland et al, 2002; Nixon et al. 2004; Pico-Alfonso et al., 2006; Vung et al, 2009; Golding, 1999) y ocasiona una serie de costos en los sistemas de salud, necesarios para atender estas consecuencias. Por eso, la violencia contra las mujeres es una prioridad de salud en las directrices publicadas por la WHO (2013) y en la resolución de la 67ª Asamblea Mundial de la Salud del año 2014. En Ecuador, desde el año 2013, el Ministerio de Salud Pública implementa un modelo de atención con enfoque familiar, comunitario e intercultural. Con la promulgación de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (LOIPEVM) 2018, el Ministerio de Salud Pública asume un rol rector para “Garantizar un área de primera acogida para las mujeres víctimas de violencia de género con funcionamiento las veinticuatro horas en todos los hospitales y centros de salud tipo B (...) Garantizar de manera prioritaria en todos los hospitales y centros de salud la atención y recuperación integral de la salud física y mental gratuita para las mujeres víctimas de violencia de género, lo que incluye exámenes, hospitalización, medicamentos, tratamiento

psicológico o psiquiátrico y cualquier otra actividad necesaria para el restablecimiento de la salud (...) Diseñar e implementar un sistema de recolección de información sobre casos de violencia de género contra las mujeres que actualicen permanentemente la Plataforma de referencia y contrareferencia (...) Elaborar y actualizar protocolos y guías de actuación de las instituciones de salud y de su personal ante los casos de violencia de género contra las mujeres”.

La LOIPEVM es un avance importante para responder multisectorialmente ante la violencia contra las mujeres. Sin embargo, tal como se ha observado en países de ingresos medios y bajos, algunas barreras de gestión y de recursos humanos pueden dificultar o limitar su aplicación. En efecto, aunque muchos países de altos ingresos tienen directrices o protocolos que articulan este rol y sus profesionales de la salud suelen estar capacitad\*s, el desarrollo y la implementación de estos sistemas son lentos en su progreso (García-Moreno y Watts, 2011). La estimación de costos directos por violencia contra las mujeres antes de la promulgación de la LOIPEVM puede ser una buena línea base del nivel de respuesta gubernamental en el sector salud ante la VcM. Así, se pueden identificar los gastos según el tipo de prestaciones que se ofertaron en 2017.

### 3.1. Método

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, infraestructura y logísticos que requieren ser visibilizados.

#### ***Rutas de atención***

Para determinar el costeo en el sector, se identificaron las rutas de atención para los casos de VcM, mediante un análisis de todos los documentos diseñados, elaborados e implementados por el Ministerio de Salud Pública. El principal fue la Norma Técnica de Atención Integral en Violencia de Género (2014) que se encuentra en vigencia al momento del estudio. El documento asesora a l\*s profesionales de la salud sobre herramientas estandarizadas para asumir la atención de mujeres violentadas. A su vez, implementa flujos para atención prioritaria, contención emocional, evitar la revictimización y medidas para facilitar el acceso al Sistema Nacional de Justicia. 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.

#### ***Fuentes de información***

Se analizó la estructura orgánica del Ministerio de Salud Pública y se identificaron las Direcciones Nacionales responsables de información y procesos relevantes. Los datos se obtuvieron de la siguiente manera:

- Viceministerio de Atención Integral en Salud: Número de salas de primera acogida implementadas en el año 2017 y su costo de infraestructura y equipamiento
- Viceministerio de Gobernanza y Vigilancia de la Salud: 1. Programas, Proyectos,

Guías, Normas y Protocolos relacionados con la promoción de equidad de género y prevención de la violencia de género, así como la atención de mujeres agredidas (costo por cada uno, tanto en la elaboración, implementación y monitoreo). 2. Material comunicacional, ferias, eventos realizados en el 2017, relacionados con la promoción de equidad de género y prevención de la violencia de género. 3. Mujeres violentadas en el año 2017, reportadas en el formulario EPI-2.

- Dirección Nacional de Estadística y Análisis de la Información: Mujeres atendidas por violencia de género en el año 2017 (por nivel de atención, días de hospitalización, diagnóstico de ingreso y egreso y condición de egreso).

### **Costeo**

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 establecidos en la Norma Técnica de Atención Integral en Violencia de Género. Por tal motivo, la información solicitada es específica con respecto a los niveles de atención, diagnósticos y días de hospitalización de las agredidas por violencia de género.

### **Determinación de prestaciones de salud por niveles de atención**

El Sistema Integrado de Vigilancia Epidemiológica (SIVE), liderado por el Ministerio de Salud Pública, genera información que sirve como herramienta para la recolección, consolidación y el análisis de información de diversos eventos de interés epidemiológico y de salud pública. Dentro de estos eventos se ha considerado como componente prioritario el SIVE-Estrategias de Salud Colectiva, conocidas también como “comportamiento humano”, que reportan enfermedades que no son consideradas emergencias sanitarias ni son parte de las estrategias de control. Entre ellas se encuentran todas aquellas relacionadas con las sobrevivientes de violencia. Según lo establecido en la Norma de Atención Integral en Violencia de Género, se usa el Formulario EPI-2. En este caso, el análisis de costos relacionados a la atención de mujeres por violencia de género fue realizado con las siguientes observaciones:

- Para analizar el costo de las prestaciones mínimas de hospitalización (servicios de habitación, cuidado y manejo diario, dieta y alta hospitalaria) se solicitó el número de días de hospitalización de mujeres que ingresaron a los servicios de salud por violencia de género en el año 2017. Sin embargo, se recibió información de 2018. Debido a que se trata de costos importantes, se ha usado como supuesto que la realidad del 2017 fue similar.
- Se ha usado el número de mujeres reportado por la Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica del Ministerio de Salud Pública, siendo este 11.065 en el año 2017<sup>6</sup>.
- Se utilizó como referencia la información entregada por la Dirección Nacional de Estadística y Análisis de la Información de Salud, correspondiente al año 2018. Por

---

<sup>6</sup> En el año 2017, la Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica reportó que de 16.133 casos, el 68,6% (11.065) fueron mujeres que sufrieron violencia y maltrato. La fuente de esta información es el Formulario EPI-2, que no cuenta con una diferenciación sobre el tipo de violencia, sino que la reporta de manera global. Por lo tanto, no se puede establecer el tipo de violencia al que fueron sometidas estas mujeres ni quién fue la persona que la ejerció.

lo tanto, se distribuyó el porcentaje de atención según la información de 2018 en la misma que solamente se describe el Segundo y Tercer Nivel<sup>7</sup>. Para realizar el costeo de prestaciones de primer nivel, se le asigna un mínimo porcentaje, usando los datos de atenciones de 2017. La distribución así: primer nivel de atención = 1.106 atenciones (10%), segundo nivel = 7.746 (70%) y tercer nivel = 2.213 (20%). El porcentaje de distribución de atenciones por nivel de atención se relaciona con la cercanía de los servicios de salud, nivel de complejidad y resolución de los establecimientos de salud.

- No se han calculado costos de procedimientos, honorarios médicos, interconsultas, medicina (excepto el monitoreo por psicofármacos) debido a la falta de información.

## 3.2. Resultados

La siguiente tabla resume el total de costos aproximados por violencia contra las mujeres asumidos por el Ministerio de Salud Pública del Ecuador en el año 2017. Estos incluyen los costos provenientes de las salas de primera acogida, de programas de prevención de la violencia de género y promoción para erradicar la violencia de género, y de las prestaciones directas de salud para las mujeres agredidas.

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 20.729.944,39 dólares, 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 5. 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.

<sup>7</sup> El primer nivel de atención es el más cercano a la población y a su vez, el más numeroso. Sin embargo, su nivel de resolución relacionado a laboratorio y diagnóstico mediante imágenes es bajo. En casos de violencia estos dos servicios son fundamentales, lo que implica siempre que una persona que acude a un centro de primer nivel probablemente será referida al segundo nivel. El segundo nivel de atención genera una alta resolución por los servicios y especialistas con los que cuenta. Además, sus horarios de atención por emergencia son todos los días y las 24 horas del día. Por tal motivo, las usuarias pueden acceder de mejor manera a los servicios de este nivel. El tercer nivel de atención corresponde a los hospitales de especialidad, los cuales son la minoría en el sistema de salud. Sus especialistas y servicios están destinados a resolver problemas de salud que requieran altos niveles de complejidad que no puedan ser resueltos en el segundo nivel de atención.

A continuación, se detalla el costo por cada rubro.

### ***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 la atención integral y los procedimientos requeridos por el sistema judicial. En Ecuador existen 15 salas de primera acogida ubicadas en Esmeraldas, Manabí, Guayas, El Oro, Pichincha, Chimborazo, Tungurahua, Azuay, Loja, Orellana y Morona Santiago. La inversión del Ministerio de Salud en la implementación de 15 salas de primera acogida y la capacitación del personal para estas, fue de USD 998.126,00 dólares en el año 2017, distribuidos en infraestructura, capacitación y equipamiento.

**Tabla 6. Costos de implementación de las salas de primera acogida: 2017**

Rubro	Descripción	Costo unitario	Costo agregado
Infraestructura	Consultorio de atención médica (incluido baño y ducha) 18,1 m2	30.770,00	946.050,00
	Consultorio de psicólogo/a (16 m2)	27.200,00	
	Sala de espera (promedio 3 m2)	5.100,00	
	<b>Costo por sala</b>	<b>63.070,00</b>	
Equipamiento	Cámara digital (profesional) 12 megapíxeles	479,00	45.990,00
	Refrigeradora pequeña con llave	161,00	
	Computadora	855,00	
	Impresora b/n con cartuchos repuestos	340,00	
	Teléfono	78,00	
	Proyector de datos	350,00	
	Tensiómetro	36,00	
	Fonendoscopio adulto	33,00	
	Fonendoscopio pediátrico	30,00	
	Equipo de diagnóstico	124,00	
	Balanza	160,00	
	Camilla obstétrica	320,00	
	Lámpara cuello de ganso	65,00	
	Equipos de curación quirúrgica	35,00	
	<b>Costo por sala</b>	<b>3.066,00</b>	
Capacitación	Pasajes y viáticos para capacitaciones de profesionales del MSP en las 15 salas		6.086,00
<b>Total</b>			<b>998.126,00</b>

*Fuente:* Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

*Elaboración:* Denisse Calle Celi.

*Nota:* Costo por metro cuadrado = 1.700,00 dólares. Información referencial.

### ***Prevención y promoción***

El monto total de inversión de 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.



**Tabla 7. Costos de inversión por tipo de prevención**

Estrategia	Descripción	Unitario USD	Valor total USD
<b>Prevención primaria</b>	Feria por el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer 2017 (incluye carpas, equipo técnico de sonido y material de promoción) x 9 zonas.	4.100,00	36.900,00
<b>Prevención secundaria</b>	Norma Técnica de Atención Integral de Violencia de Género, Acuerdo Ministerial No. 00005198- 2014.	140.480,02	492.123,92
	Norma Técnica de Implementación de la estrategia de servicios de salud inclusivos en los establecimientos de salud del primer nivel de atención del Sistema Nacional de Salud, Acuerdo No. 0246 – 2018.	141.520,95	
	Implementación del servicio de primera atención y el Formulario obligatorio de notificación de casos de presunta violencia de género y graves violaciones a los derechos humanos. Acuerdo Ministerial No. 267-2018.	210.122,95	
<b>Prevención terciaria</b>			
			<b>529.023,92</b>

Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Elaboración: Denisse Calle Celi.

### **Prestaciones de servicios**

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

**Tabla 8. Costo total de prestaciones de salud por niveles de atención para casos de VcM**

Descripción		Costo USD (rango inferior)	Costo USD (rango superior)
<b>Prestaciones de salud</b>	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>6.132.746,29</b>	<b>19.202.794,47</b>

Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Elaboración: Denisse Calle Celi.

Nota: Valores obtenidos de las sumas de las Tablas 8 al 12. Valores referenciales.

Desagregando los gastos, el costo por prestaciones de primer nivel de atención por usuaria estaría aproximadamente entre USD 274,25 y 1.158,27 dólares, dependiendo del número de prestaciones recibidas según norma. El costo de atención del 10% de mujeres (n = 1.106) en primer nivel estaría aproximadamente entre USD 303.323,15 y 1.281.048,17 dólares, dependiendo del número de prestaciones recibidas según norma. Se consideran únicamente las prestaciones que se realizan en este nivel de atención por su nivel resolutivo y de complejidad. En el primer nivel de atención no existe la hospitalización, por lo tanto, no se analiza este costo ni el de medicamentos.

**Tabla 9. Costo de prestaciones de salud de primer nivel de atención por casos de VcM (valores referenciales)**

Descripción	Número de veces que se oferta la prestación según la norma <sup>a</sup>	Costo según tarifario USD (UVR I) <sup>b</sup>	Factor de conversión (nivel I) <sup>c</sup>	Costo de la prestación USD (b x c)	Costo de la prestación USD, considerando el máximo número de prestaciones según la norma (a x b x c)
Sala de urgencias	1	2,26	6,7	15,14	15,14
Atención médica	1	26,00	1,27	33,02	33,02
Atención psicológica	1	26,00	1,27	33,02	33,02
<b>Laboratorio</b>				0,00	0,00
Biometría hemática	2	0,84	6,21	5,22	10,43
<b>Química sanguínea</b>				0,00	0,00
Glucosa	1	0,29	6,21	1,80	1,80
Urea	1	0,35	6,21	2,17	2,17
Creatinina	1	0,51	6,21	3,17	3,17
<b>Perfil hepático</b>				0,00	0,00
Bilirrubina	2	0,47	6,21	2,92	5,84
TGO	2	0,32	6,21	1,99	3,97
TGP	2	0,67	6,21	4,16	8,32
<b>Infecciones de transmisión sexual</b>				0,00	0,00
VDRL	4	0,46	6,21	2,86	11,43
VIH	4	1,35	6,21	8,38	33,53
<b>Embarazo</b>				0,00	0,00
Prueba de embarazo	2	1,17	6,21	7,27	14,53
<b>Examen pericial</b>				0,00	0,00
<b>Recolección de muestras</b>				0,00	0,00
Vaginal	1	0,28	6,21	1,74	1,74
Anal	1	0,28	6,21	1,74	1,74
Bucal	1	0,28	6,21	1,74	1,74
Uñas	1	0,28	6,21	1,74	1,74
<b>Imágenes</b>				0,00	0,00
Rx de cráneo	1	2,80	6,21	17,39	17,39
Rx de tórax	1	2,97	6,21	18,44	18,44
Rx AP de miembros	1	3,87	6,21	24,03	24,03
Rx lateral de miembros	1	2,97	6,21	18,44	18,44
Eco transvaginal	1	3,08	6,21	19,13	19,13
<b>Seguimiento</b>				0,00	0,00
Médico	12	19,50	1,25	24,38	292,50
Psicológico	24	19,50	1,25	24,38	585,00
Total de prestaciones por usuaria		116,50		274,25	1.158,27
<b>Total de prestaciones por número de atenciones (1.106 casos)</b>				<b>303.323,15</b>	<b>1.281.048,17</b>

Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Elaboración: Denisse Calle Celi.

Nota: UVR = Unidades de valor relativas y Factor de Conversión, según el Tarifario de Prestaciones para el Sistema Nacional de Salud, según Acuerdo Ministerial de Salud Número 4928 del 26 de julio de 2014 y Acuerdo Ministerial de Salud Número 5187 del 31 de octubre de 2014.

En el caso del segundo nivel de atención, el costo de atención del 70% de mujeres reportadas como agredidas (n = 7.746), estaría aproximadamente entre USD 4.393.150,38 y 13.574.137,93 dólares. 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.

Estos costos contemplan tanto las prestaciones como las hospitalizaciones. En el primer caso, el costo por prestaciones por usuaria estaría aproximadamente entre USD 552,71 y 1.737,97 dólares, dependiendo del número de prestaciones recibidas según norma. En el segundo caso, el costo de la hospitalización de los casos de VcM registrados por el Ministerio de Salud para ese año, sería aproximadamente USD 230,53 dólares adicionales por usuaria, dando un total de USD 111.857,17 dólares.

**Tabla 10. Costo de prestaciones de salud de segundo nivel de atención por casos de VcM (valores referenciales)**

Descripción	Número de veces que se oferta la prestación según la norma <sup>a</sup>	Costo según tarifario USD (UVR II) <sup>b</sup>	Factor de conversión (nivel II) <sup>c</sup>	Costo de la prestación USD (b x c)	Costo de la prestación USD, considerando el máximo número de prestaciones según la norma (a x b x c)
Sala de urgencias	1	2,83	6,7	18,96	18,96
Atención médica	1	28,50	1,36	38,76	38,76
Atención psicológica	1	26,00	1,36	35,36	35,36
<b>Laboratorio</b>				0,00	0,00
Biometría hemática	2	0,44	6,21	2,73	5,46
<b>Química sanguínea</b>				0,00	0,00
Glucosa	1	0,30	6,21	1,86	1,86
Urea	1	0,37	6,21	2,30	2,30
Creatinina	1	0,53	6,21	3,29	3,29
<b>Perfil hepático</b>				0,00	0,00
Bilirrubina	2	0,49	6,21	3,04	6,09
TGO	2	0,33	6,21	2,05	4,10
TGP	2	0,69	6,21	4,28	8,57
<b>Infecciones de transmisión sexual</b>					
VDRL	4	0,46	6,21	2,86	11,43
VIH	4	1,35	6,21	8,38	33,53
Hepatitis B	4	7,69	6,21	47,75	191,02
Hepatitis C	4	2,08	6,21	12,92	51,67
<b>Embarazo</b>				0,00	0,00
Prueba de embarazo	2	1,22	6,21	7,58	15,15
<b>Toxicología</b>				0,00	0,00
Panel de drogas	1	5,19	6,21	32,23	32,23
<b>Examen pericial</b>				0,00	0,00
<b>Recolección de muestras</b>				0,00	0,00
Vaginal	1	0,28	6,21	1,74	1,74
Anal	1	0,28	6,21	1,74	1,74
Bucal	1	0,28	6,21	1,74	1,74
Uñas	1	0,28	6,21	1,74	1,74
<b>Imágenes</b>				0,00	0,00
Rx de cráneo	2	2,95	6,21	18,32	36,64
Rx de tórax	2	3,13	6,21	19,44	38,87
Rx AP de miembros	2	4,02	6,21	24,96	49,93
Rx lateral de miembros	2	3,13	6,21	19,44	38,87
TAC de cráneo	2	7,21	6,21	44,77	89,55
TAC de tórax	2	9,29	6,21	57,69	115,38
TAC de abdomen	2	9,29	6,21	57,69	115,38
Eco transvaginal	1	3,24	6,21	20,12	20,12
<b>Tratamiento</b>				0,00	0,00
Psicofármacos (monitoreo)	4	8,00	1,34	10,72	42,88
<b>Seguimiento</b>				0,00	0,00
Consulta médica	6	18,00	1,34	24,12	144,72
Consulta psicológica	24	18,00	1,34	24,12	578,88
<b>Total por usuaria</b>		<b>165,85</b>		<b>552,71</b>	<b>1.737,97</b>
<b>Total por usuarias (n = 7.746)</b>				<b>4.281.293,21</b>	<b>13.462.280,76</b>

Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Elaboración: Denisse Calle Celi.

Nota: UVR = Unidades de valor relativas y Factor de conversión, según el Tarifario de Prestaciones para el Sistema Nacional de Salud, según Acuerdo Ministerial de Salud Número 4928 del 26 de julio de 2014 y Acuerdo Ministerial de Salud Número 5187 del 31 de octubre de 2014.

**Tabla 11. Costos de prestaciones de segundo nivel (hospitalización) por casos de VcM registrados**

Descripción	Número de días de hospitalización y alta	Costo según tarifario USD (UVR II) <sup>b</sup>	Factor de conversión (nivel II) <sup>c</sup>	Costo de la prestación USD por día (b x c)	Costo USD considerando número de días de hospitalización y alta (a x b x c)
<b>Servicios de habitación</b>					
Habitación múltiple (hasta 4 camas)	1.645	5,28	6,7	35,38	58.193,52
<b>Cuidado</b>					
Cuidado y manejo diario	1.645	1,33	6,7	8,91	14.658,60
<b>Dieta</b>					
Desayuno	1.645	0,34	6,7	2,28	3.747,31
Almuerzo	1.645	0,68	6,7	4,56	7.494,62
Merienda	1.645	0,68	6,7	4,56	7.494,62
Refrigerio	1.645	0,07	6,7	0,47	771,51
<b>Alta</b>					
Alta hospitalaria	485	30,00	1,34	40,00	19.497,00
<b>Total de días y altas registradas</b>		<b>38,38</b>		<b>96,35</b>	<b>111.857,17</b>

**Fuente:** Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

**Elaboración:** Denisse Calle Celi.

**Nota:** UVR = Unidades de valor relativas y Factor de Conversión, según el Tarifario de Prestaciones para el Sistema Nacional de Salud, según Acuerdo Ministerial de Salud Número 4928 del 26 de julio de 2014 y Acuerdo Ministerial de Salud Número 5187 del 31 de octubre de 2014.

Días de hospitalización promedio por usuaria =  $(1.645 / 485 = 3,39$  días; valor semejante a 3,11 días reportados por el INEC, de los egresos hospitalarios 2017, código CIE 10: T 74 que responde a síndromes de maltrato [por: abandono, físico, sexual, psicológico, otros tipos de maltrato y no especificado]). Costo promedio por usuaria, incluyendo alta = USD 230,53 (USD 56,15 diario x 3,39 días + USD 40,0 de alta).

En el caso del tercer nivel de atención, el costo de atención del 20% de mujeres reportadas como violentadas ( $n = 2.213$ ), estaría aproximadamente entre USD 1.436.272,76 y 4.347.608,37 dólares. 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. Estos costos contemplan tanto las prestaciones como las hospitalizaciones. El costo por prestaciones por usuaria estaría aproximadamente entre USD 639,96 y 1.955,52 dólares. El costo relacionado con la hospitalización adicionalaría aproximadamente USD 476,39 dólares por usuaria.

**Tabla 12. Costos de prestaciones de salud de tercer nivel por casos de VcM**

Descripción	Número de veces que se oferta la prestación según la norma	Costo según tarifario USD (UVR III) <sup>b</sup>	Factor de conversión (nivel III) <sup>c</sup>	Costo de la prestación USD (b x c)	Costo de la prestación USD, considerando el máximo número de prestaciones según la norma (a x b x c)
Sala de urgencias	1	3,60	6,7	24,12	24,12
Atención médica	1	28,50	1,5	42,75	42,75
Atención psicológica	1	26,00	1,5	39,00	39,00
<b>Laboratorio</b>					
Biometría hemática	2	0,46	6,21	2,86	5,71
<b>Química sanguínea</b>				0,00	0,00
Glucosa	1	0,31	6,21	1,93	1,93
Urea	1	0,39	6,21	2,42	2,42
Creatinina	1	0,56	6,21	3,48	3,48
<b>Perfil hepático</b>					
Bilirrubina	2	0,52	6,21	3,23	6,46
TGO	2	0,35	6,21	2,17	4,35
TGP	2	0,73	6,21	4,53	9,07
<b>Infecciones de transmisión sexual</b>					
VDRL	4	0,46	6,21	2,86	11,43
VIH	4	1,35	6,21	8,38	33,53
Hepatitis B	4	7,69	6,21	47,75	191,02
Hepatitis C	4	2,08	6,21	12,92	51,67
<b>Embarazo</b>					
Prueba de embarazo	2	1,28	6,21	7,95	15,90
<b>Toxicología</b>					
Panel de drogas	1	5,46	6,21	33,91	33,91
<b>Examen pericial</b>					
<b>Recolección de muestras</b>					
Vaginal	1	0,28	6,21	1,74	1,74
Anal	1	0,28	6,21	1,74	1,74
Bucal	1	0,28	6,21	1,74	1,74
Uñas	1	0,28	6,21	1,74	1,74
<b>Imágenes</b>					
Rx de cráneo	2	3,69	6,21	22,91	45,83
Rx de tórax	2	3,91	6,21	24,28	48,56
Rx AP de miembros	2	5,02	6,21	31,17	62,35
Rx lateral de miembros	2	3,91	6,21	24,28	48,56
TAC de cráneo	2	9,01	6,21	55,95	111,90
TAC de tórax	2	11,62	6,21	72,16	144,32
TAC de abdomen	2	11,62	6,21	72,16	144,32
Eco transvaginal	1	4,05	6,21	25,15	25,15
<b>Tratamiento</b>					
Psicofármacos (monitoreo)	4	8,00	1,47	11,76	47,04
<b>Seguimiento</b>				0,00	
Consulta médica	6	18,00	1,47	26,46	158,76
Consulta psicológica	24	18,00	1,47	26,46	635,04
<b>Total por usuaria</b>		<b>177,69</b>		<b>639,96</b>	<b>1.955,52</b>
<b>Total por usuarias (2,213)</b>				<b>1.416.240,11</b>	<b>4.327.575,72</b>

Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Elaboración: Denisse Calle Celi.

Nota: UVR = Unidades de valor relativas y Factor de conversión, según el Tarifario de Prestaciones para el Sistema Nacional de Salud, según Acuerdo Ministerial de Salud Número 4928 del 26 de julio de 2014 y Acuerdo Ministerial de Salud Número 5187 del 31 de octubre de 2014.

**Tabla 13. Costos de prestaciones de tercer nivel (hospitalización) por casos de VcM registrados**

Descripción	Número de días de hospitalización	Costo según tarifario USD (UVR III)	Factor de conversión (nivel III) <sup>c</sup>	Costo de la prestación USD (b x c)	Costo de la prestación USD, considerando el máximo número de prestaciones según la norma (a x b x c)
<b>Servicios de habitación</b>					
Habitación múltiple (hasta 4 camas)	225	7,85	6,7	52,60	11.833,88
<b>Cuidado</b>					
Cuidado y manejo diario	225	1,85	6,7	12,40	2.788,88
<b>Dieta</b>					
Desayuno	225	0,44	6,7	2,95	663,30
Almuerzo	225	0,88	6,7	5,90	1.326,60
Merienda	225	0,88	6,7	5,90	1.326,60
Refrigerio	225	0,16	6,7	1,07	241,20
<b>Alta</b>					
Alta hospitalaria	42	30,00	1,47	44,10	1.852,20
<b>Total de días y altas registradas</b>				<b>124,90</b>	<b>20.032,65</b>

Fuente: Ministerio de Salud Pública del Ecuador.

Elaboración: Denisse Calle Celi.

Nota: Días de hospitalización promedio por usuaria = (225 / 42 = 5,35 días. Costo promedio por usuaria, incluyendo alta = USD 476,39 [USD 80,8 diario x 5,35 días + USD 44,10 de alta]).

## ► 4. Costos en el sector educación

Las instituciones del sector educación no 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. Sin embargo, que no exista un gasto registrado no significa que el Estado no haya usado recursos al respecto. Aunque no existan cifras consolidadas, es necesario obtener una estimación –referencial– a fin de visibilizar el enorme costo para el sector.

La violencia contra las mujeres en relaciones de pareja es un serio problema que impacta en la educación básica. En efecto, la VcM no solo afecta a las mujeres, también impacta en sus hij\*s o menores bajo su cuidado. La literatura encuentra consistentemente que l\*s niñ\*s que atestiguan la violencia contra sus madres tienen mayores problemas de conducta antisocial, menor desempeño escolar y más problemas de salud (Whitfield et al., 2003; Ehrensaft et al., 2003; Franklin y Kercher, 2012; Lee et al., 2013; Widom et al., 2014; Agüero, 2013; Vara-Horna, 2018, 2019). Por eso no es de extrañar que en las instituciones de educación básica el Estado tenga que asumir un costo de atención para l\*s hij\*s de las mujeres agredidas.

El numeral 6 del artículo 347 de la Constitución del Ecuador establece como una de las responsabilidades del Estado “erradicar todas las formas de violencia en el sistema educativo y velar por la integridad física, psicológica y sexual de las estudiantes y los estudiantes”<sup>8</sup>. Justamente,

<sup>8</sup> En el mismo sentido, el literal m del artículo 3 de la LOEI establece que uno de los fines de la educación es “la protección y el apoyo a las y los estudiantes en casos de violencia, maltrato, explotación sexual y de cualquier tipo de abuso [...]”; el literal h del artículo 6 de la misma ley recoge literalmente lo establecido en el numeral 6 del artículo 347 de la Constitución; el literal i del artículo 7 determina que uno de los derechos de los estudiantes es “ser protegidos contra todo tipo de violencia en las instituciones educativas, así como a denunciar ante las autoridades e instituciones competentes cualquier violación de sus derechos fundamentales o garantías constitucionales [...]”. Consecuencia de estos mandatos, a finales del año 2017 el Ministerio de Educación lanza la campaña “Más Unidos, Más Protegidos”, como un plan de convivencia armónica y cultura de paz. Si bien esta campaña busca erradicar todos los tipos de violencia, el contexto de aquel año llevó a que se concentre en los casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes, tal y como se puede apreciar en el material informativo desarrollado para el efecto. Tanto por su ubicación temporal, en el año 2018, como por su enfoque, concentrado en la violencia sexual donde el infractor se encuentra dentro del sistema educativo, esta campaña no forma parte del presente informe.



como un medio de actuación ante estos casos, existen protocolos frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo, que pueden ser costeados. Esta información, aunque referencial, es particularmente útil como línea base para visibilizar las acciones del sector educación contra la violencia hacia las mujeres.

## 4.1. Método

Para determinar los costos directos de la VcM en el sector educación, se tomaron en cuenta los montos erogados por el Ministerio de Educación<sup>9</sup>.

En primer lugar, se revisaron los reportes del Plan Anual de Inversiones de las instituciones involucradas, los montos de inversión relacionados con la prevención o atención de la violencia contra las mujeres. La información para los rubros de inversión proviene directamente de documentos oficiales publicados por las instituciones en su respectiva página web, en cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).

En segundo lugar, se identifica la ruta de atención para los casos de estudiantes atendid\*<sup>s</sup> por violencia intrafamiliar. Mediante entrevistas a profundidad a representantes del sector, se obtuvo información cualitativa respecto a la atención brindada por el Ministerio de Educación a l\*<sup>s</sup> escolares sobrevivientes de violencia intrafamiliar. Con esta información se realizó una ruta que describe la atención usual frente a un caso de violencia intrafamiliar detectado dentro del sistema educativo. Se utilizan también los “Protocolos de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo”, elaborado en coordinación con el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado (2017). Adicionalmente, se realizaron entrevistas dentro de la Zona de Planificación 9 (Distrito Metropolitano de Quito). De estas entrevistas se coligió un procedimiento relativamente estandarizado de atención, sin embargo, se encontraron diferencias sensibles respecto a los tiempos utilizados y la ocurrencia de los casos. De las entrevistas realizadas a funcionari\*<sup>s</sup> del Ministerio de Educación, particularmente funcionari\*<sup>s</sup> de los Departamentos de Consejería Estudiantil (DECE)<sup>10</sup>, se puede describir la siguiente ruta de atención ante un caso de violencia intrafamiliar:

<sup>9</sup> No se ha incluido el costeo de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) por diversas razones: Dentro de su Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, ninguno de los departamentos que lo componen tiene el encargo específico relacionado con ningún tipo de violencia, menos aún en sus tipos específicos de género o violencia contra las mujeres. En noviembre del año 2018 la SENESCYT socializó un protocolo de actuación en casos de violencia. Dado que el año de referencia del presente estudio es 2017, este protocolo no se encuentra incluido. En el caso de la educación superior, si bien no se puede descartar el esfuerzo realizado, especialmente la conformación de la Red de Educación Superior y Género del Ecuador en el año 2015, SENESCYT inició la socialización de su “Protocolo de actuación en casos de acoso, discriminación y violencia” en noviembre del 2018. Se ha identificado que 20 instituciones públicas de educación superior cuentan con su propio protocolo, la mayoría establecidos o aprobados durante el año 2019, año que se encuentra fuera del alcance del estudio.

<sup>10</sup> De acuerdo con el Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, LOEI, las instituciones educativas deben contar con Departamentos de Consejería Estudiantil DECEs. Estos son organismos que “apoya[n] y acompaña[n] la actividad educativa mediante la promoción de habilidades para la vida y la prevención de problemas sociales, fomenta la convivencia armónica entre los actores de la comunidad educativa y promueve el desarrollo humano integral”. La normativa específica de los DECE (Acuerdo Ministerial 0006-14) establece que el personal de estos Departamentos estará conformado por profesionales en el campo de la psicología, de apoyo a la inclusión y del área social (Art. 11) y establece también que, para su conformación, se respetará la proporción de al menos un profesional por cada 450 estudiantes (Art. 5). Se identifica como una de las situaciones de riesgo en la que el DECE puede prevenir, detectar e intervenir en situaciones de violencia en todas sus manifestaciones, que afecten a l\*<sup>s</sup> estudiantes. Posteriormente puede derivar los casos a las instancias competentes y realizar el seguimiento integral a los procesos que se lleven a cabo con los estudiantes.

**Tabla 14. Caso tipo de atención en una institución educativa a sobrevivientes de violencia**

Descripción				Valor total USD (mínimo)	Valor total USD (máximo)
1	Docente identifica e informa	Docente	10 minutos		
2	DECE institucional realiza informe de hecho de violencia/acercamiento al/la estudiante	DECE institucional	25 minutos	Por una sola vez. Utiliza una hoja impresa en blanco y negro para realizar evaluación.	
3	DECE institucional realiza acercamiento con padres/madres de familia		1 hora	Realiza esta acción una sola vez.	
	Incluye el seguimiento a padres/madres que no acuden		10 minutos	Por cada visita. Cuando padres /madres no acuden, l*s funcionari*s de DECE institucionales realizan hasta tres insistencias. A esto deben sumarse los costos de movilización.	
4	Derivación	DECE institucional	10 minutos	Se pueden derivar mediante medios electrónicos; l*s sobrevivientes de violencia asisten voluntariamente a las instituciones.	
		Máxima autoridad de la institución		Particularmente los casos de denuncias, que deben realizarse en un plazo máximo de 24 horas desde la identificación del hecho. Estas pueden demorar toda una jornada laboral. Se asumirá como referencia la mitad de la jornada (4 horas).	
5	Seguimiento del DECE institucional	DECE institucional			
	Seguimiento con familia		5 minutos	Con l*s representantes legales. Una vez a la semana, más movilización en caso de ser necesaria (máximo tres insistencias). Se asumirá como referencia hasta seis seguimientos por caso (30 minutos).	
	Seguimiento con estudiante		40 minutos	Una vez cada quince días. Se asumirá como referencia hasta dos seguimientos por caso (80 minutos).	
6	Evaluación en juntas de curso		4 horas	Por curso, tratan un promedio de tres casos.	
Paralelo	Asesorías del DECE distrital	DECE distrital	30 minutos	Por caso, cada dos semanas. No aplica a todos los casos, sino exclusivamente a aquellos en l*s que funcionari*s del DECE institucional requieren asesoría. Se asumirá como referencia hasta dos seguimientos por caso (60 minutos)	
	Asesoría presencial del DECE distrital	DECE distrital	4 horas de trabajo	Más movilización.	

Fuente: Entrevistas.

Elaboración: Diego F. Ramos F.

En tercer lugar, calcularon los costos de remuneración del personal que atiende la ruta de atención. Para ello se usó el Distributivo de Personal del Ministerio de Educación, una herramienta en la que se encuentran 803 puestos del Ministerio con su respectiva remuneración mensual unificada (RMU). Se identificaron seis puestos que son aplicados a las rutas determinadas. Para cada uno de ellos se calcularon los beneficios de ley (incluyendo aportaciones patronales a la seguridad social) y se estimó un costo del minuto de trabajo por puesto.

**Tabla 15. Cálculo de costo estimado por minuto de trabajo de funcionari\*s públic\*s**

Denominación del puesto	Remuneración mensual unificada USD	Total costo laboral anual USD	Remuneración por minuto (Total costo laboral anual / [12*4*40*60])
Servidor* públic* 1	817,00	11.893,07	0,10
Docente categoría G	817,00	11.893,07	0,10
Analista del Departamento de Consejería Estudiantil 2	986,00	14.275,63	0,12
Servidor* públic* 3	986,00	14.275,63	0,12
Servidor* públic* 5	1.212,00	17.461,78	0,15
Coordinador* del Departamento de Consejería Estudiantil	1.212,00	17.461,78	0,15
Profesional del Departamento de Consejería Estudiantil	1.212,00	17.461,78	0,15
Director*/rector* 2	2.000,00	28.571,00	0,25

*Fuente:* Distributivo de personal del Ministerio de Educación.

*Elaboración:* Diego F. Ramos F.

### **Identificación del número de casos atendidos**

Calcular la cantidad de casos atendidos por violencia contra las mujeres en el sector educación, para el año 2017, es 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.

De las entrevistas realizadas a l\*s funcionari\*s de los DECE 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.

De acuerdo con el instructivo de “Creación de Expediente y Caso”, l\*s funcionari\*s del DECE cuentan con un sistema que permite el ingreso de información acerca de hechos de violencia, incluyendo su tipificación. Sin embargo, en las entrevistas se identificó que l\*s funcionari\*s utilizan hojas impresas a manera de formularios. Esto es consistente con la información remitida por el Ministerio de Educación, en la que se ha identificado que se limita a casos de violencia sexual.

Debido a las consideraciones expuestas anteriormente se procede a estimar los casos y su gravedad basándonos en otras fuentes y en los datos proporcionados durante las entrevistas. Todos estos datos, por lo tanto, corresponden a estimaciones que comparan fuentes con metodologías distintas (por tanto, también con distintos márgenes de error). A continuación, se hace referencia a fuentes secundarias o a estimaciones provenientes de la información disponible. Se ha procurado optar por la estimación que reporte los menores costos. En todos

los casos, deben considerarse los datos como estimaciones, cuya confirmación requeriría un levantamiento de información en campo, con base en una muestra a nivel nacional.

### ***Casos atendidos***

En el año 2015 se realizó la Encuesta de Niñez y Adolescencia en el Marco de la Intergeneracionalidad (ENAI), encontrando que el 29% de niñ\*s y adolescentes (5 a 17 años) fueron golpead\*s en casa (OSE, 2016). El 62% de estos casos afirmó que merecían mucho o muchísimo la reacción de sus padres (OSE, 2016), por lo que es improbable que estos acudan o acepten la ayuda en un centro educativo. Sin embargo, el restante 38% tiene una mayor probabilidad de encontrar ayuda en su entorno educativo. Por tanto, alrededor de un 11% del total de niñ\*s y adolescentes de Ecuador tienen altas probabilidades de acudir por ayuda. Este último porcentaje es similar al mencionado en las entrevistas de 9,09%, que, debido a situaciones de violencia intrafamiliar, son atendid\*s por funcionari\*s del DECE. Por tanto, se aproximará el número total de casos atendidos al 9,09% del total de estudiantes que asisten a instituciones educativas de sostenimiento público. Estos son 308.752 estudiantes. De estos, a partir de las entrevistas realizadas, se estima que el 2% requiere asesoría presencial por parte de funcionari\*s del DECE distrital, estos son en total 6.175 estudiantes.

### ***Casos graves derivados a instancias judiciales***

Se estimó en un total de 40.759 estudiantes, basado en el número de denuncias por violencia contra las mujeres y la familia y el número de mujeres ecuatorianas convivientes o casadas con edades entre 15 y 65 años y con hijos en edad escolar.

### ***Visitas domiciliarias***

De acuerdo con las entrevistas realizadas, cuando l\*s funcionari\*s del DECE realizan reiteradas visitas a padres/madres de familia, y est\*s no se encuentran en sus casas o no responden a las comunicaciones remitidas, se procede a realizar una denuncia por negligencia o abandono. Adicionalmente, de acuerdo con las estadísticas del Servicio Especializado de Protección Especial (SEPE) del Ministerio de Justicia, entre junio y diciembre de 2017 se reportaron 5.433 víctimas de negligencia o abandono, por lo que se puede estimar 10.866 víctimas anuales, equivalente al 0,2% de l\*s ecuatorian\*s entre 5 y 19 años. Por tanto, ante la ausencia de una mejor estadística, este porcentaje será utilizado para estimar el número de ocasiones que l\*s funcionari\*s del DECE deben visitar a padres/madres de familia. Es decir, visitas a padres/madres de 6.793 estudiantes.

### ***Ponderación por distritos***

El Ministerio de Educación facilitó los datos de denuncias por violencia sexual de 2014 a 2018, por distrito y por grupo infractor (dentro o fuera del sistema educativo). De los datos de denuncias de violencia sexual cometidas por un infractor fuera del sistema educativo (por lo común, un pariente de la/del sobreviviente) se colige que la violencia tiene una distinta incidencia en cada distrito, desde distritos en los que no se reportó ningún caso hasta distritos donde el número de denuncias llega al 0,73% de l\*s estudiantes actuales del distrito. Esta incidencia será utilizada como una aproximación a la distribución de la violencia de distinto tipo en cada uno de los distritos, por tanto, se utiliza como un ponderador aplicable a los datos estimados para los casos de estudiantes afectad\*s por la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja.

## 4.2. Resultados

El costo total de la atención por parte del Ministerio de Educación a l\*s sobrevivientes de violencia intrafamiliar (que, basados en las entrevistas a profundidad con integrantes del sector, se asumen como violencia contra las mujeres) es de USD 14,163.207,92 para el año 2017. Estos costos incluyen los rubros de prevención y atención.

### ***Costos de inversión***

Para ese año, no se identificó programa o proyecto del Ministerio de Educación relacionado con la prevención o atención de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja. Se identificaron dos proyectos relacionados con la prevención o atención de casos de violencia contra las mujeres en general. Sin embargo, la información disponible no permite precisar un presupuesto destinado exclusivamente a la prevención o atención de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja, por lo que no son incluidos en el cálculo<sup>11</sup>.

### ***Costos de prevención***

El principal programa de prevención es “Educando en familia”, que funciona desde el año 2016. Cuenta con cuatro componentes, uno de ellos trata de sexualidad integral, incluyendo las relaciones de pareja. Estos componentes pueden significar un día de talleres que involucran a un\* servidor\* públic\* (SP) 3 y un\* servidor\* públic\* 5 durante el trimestre. Lastimosamente el programa no está disponible para todas las unidades educativas, sin embargo, si cada Distrito Educativo destina un día al trimestre a tratar este tema en tres instituciones educativas, significaría que se destinan recursos por USD 5.583,96 anualmente. No se han identificado otros recursos destinados 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.

### ***Costos de atención***

Tal como se mencionó en la metodología, la ruta de atención incluye varios pasos, y los rubros de sus costos se basan principalmente en remuneraciones, las cuales han sido calculadas en función del número de casos atendidos y del tiempo dedicado a cada uno, sumando un total de USD 14.152.156,80 dólares para el año 2017.

<sup>11</sup> Durante el año 2017, el Ministerio de Educación participó en 21 proyectos de inversión, por un monto total USD 508.444.048,29. Ninguno de estos se encuentra directamente relacionado con la prevención o atención de la violencia contra las mujeres. Por su parte, la Senescyt participó en siete proyectos de inversión durante el año 2017, por un monto total de USD 190.523.642,53. Entre estos proyectos, dos merecen mención: 1. El Proyecto “Excelencia”, que incluye como uno de sus hitos el 49, “diseñar campaña contra la violencia a la mujer en el marco del acompañamiento a redes”. 2. El Proyecto “Reconversión de la Educación Técnica y Tecnológica Superior Pública del Ecuador”, que incluye dentro de sus productos la contratación de especialistas para el “Plan de Género”. Si se consideran los montos de estos dos proyectos, totalizarían USD 10.115.005,23 dólares, un equivalente al 5,31% del Plan Anual de Inversiones del año 2017 de la Senescyt. Si bien no puede identificar el presupuesto total de estos proyectos con la atención a sobrevivientes de violencia contra las mujeres, la información disponible tampoco permite desagregar la información para precisar el presupuesto destinado a este tipo de violencia. Por tanto, estos valores deberán ser tratados como referenciales.

**Tabla 16. Remuneraciones asociadas a la ruta de atención de violencia intrafamiliar en el entorno educativo**

Pasos		Funcionari* encargad*	Remune-ración 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		0,12	60	308.752	2.295.639,95
	incluye el seguimiento a padres/madres que no acuden (b)		0,12	30	6.793	25.253,73
4	Derivación (incluye informe de derivación)	DECE institucional	0,12	10	308.752	382.606,66
		Máxima autoridad de la institución (b)	0,25	240	40.759	2.445.540,00
5	Seguimiento del DECE institucional	DECE institucional				-
	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.

## ► 5. 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; servicios de asesoría y patrocinio legal; que puedan acceder 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 dólares. 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 17. 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.

A continuación, se desglosa cada rubro de gasto.

## 5.1. Consejo de la Judicatura

El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de la Función Judicial en el país. No es una institución de carácter jurisdiccional, por lo que no puede administrar justicia. Entre sus funciones está modernizar el sistema judicial, así como velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial.

Las instancias con las que se trabajó directamente para este estudio fueron la Dirección Nacional de Acceso a los Servicios de Justicia y la Subdirección Nacional de Género. También se recibió información de la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadísticas. El Consejo de la Judicatura tiene 166 Unidades Judiciales de tres tipos a nivel nacional: 30 especializadas en materia de violencia contra las mujeres o miembros del núcleo familiar; 115 unidades multicompetentes; y 21 unidades de atención a delitos penales. En las dos últimas, además de casos relacionados con violencia contra las mujeres, se tratan todos los demás delitos tipificados en el Código Orgánico Integral Penal. 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.

Para estimar el costo de funcionamiento de estas unidades judiciales en el año 2017, se consideró el gasto anual en salarios de l\*s funcionari\*s que atienden en las distintas dependencias. El cálculo se realizó utilizando la información entregada por el Consejo de la Judicatura sobre número de personal y sus correspondientes salarios mensuales con las escalas aprobadas por la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) para funcionari\*s públic\*s. Para determinar el gasto anual en salarios se

tomaron en cuenta los salarios mensuales del personal administrativo, del personal jurisdiccional y las remuneraciones (décimo tercera y décimo cuarta) adicionales que reciben l\*s servidores públic\*s<sup>12</sup>.

El salario mensual del personal administrativo-jurisdiccional está determinado por la escala remunerativa de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). En este grupo se encuentra: el personal especializado en atención a víctimas de violencia que son profesionales médic\*s; psicólog\*s, trabajador\*s sociales. El rango salarial de est\*s profesionales, denominados como personal administrativo-jurisdiccional, es de USD 2.034, correspondiente a un\* SP9. Además, se consideró el personal administrativo que trabaja en las unidades judiciales y que permite el desempeño normal de estas dependencias. Es decir, secretari\*s, técnic\*s, analistas, asistent\*s, entre otr\*s. Su escala salarial es distinta según algunas condiciones, como experiencia y formación. El salario mensual del personal jurisdiccional, que está compuesto por jueces de juzgado de primer nivel, jueces penales y jueces civiles, es de USD 4.164 y está determinado por la Resolución del Consejo de la Judicatura No. 014-2014.

**Tabla 18. Costeo de las Unidades Judiciales especializadas en materia de violencia contra las mujeres o integrantes del núcleo familiar: 2017 (número de funcionari\*s y monto en USD)**

Provincia	Jueces(zas)		Médic*s		Psicólog*s		Trabajador*s sociales		Otr*s		Total	
	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo
Azuay	7	410.697	7	410.697	7	410.697	7	410.697	7	410.697	7	410.697
Bolívar	1	58.671	1	58.671	1	58.671	1	58.671	1	58.671	1	58.671
Carchi	1	58.671	1	58.671	1	58.671	1	58.671	1	58.671	1	58.671
Chimborazo	3	176.013	3	176.013	3	176.013	3	176.013	3	176.013	3	176.013
Cotopaxi	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342
El Oro	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342
Esmeraldas	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342
Guayas	23	1.349.433	23	1.349.433	23	1.349.433	23	1.349.433	23	1.349.433	23	1.349.433
Imbabura	4	234.684	4	234.684	4	234.684	4	234.684	4	234.684	4	234.684
Loja	3	176.013	3	176.013	3	176.013	3	176.013	3	176.013	3	176.013
Los Ríos	3	176.013	3	176.013	3	176.013	3	176.013	3	176.013	3	176.013
Manabí	7	410.697	7	410.697	7	410.697	7	410.697	7	410.697	7	410.697
Pastaza	1	58.671	1	58.671	1	58.671	1	58.671	1	58.671	1	58.671
Pichincha	19	1.114.749	19	1.114.749	19	1.114.749	19	1.114.749	19	1.114.749	19	1.114.749
Santa Elena	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342	2	117.342
Sto. Domingo de las Tsáchilas	4	234.684	4	234.684	4	234.684	4	234.684	4	234.684	4	234.684
Tungurahua	4	234.684	4	234.684	4	234.684	4	234.684	4	234.684	4	234.684
Total	88	5.163.048	88	5.163.048	88	5.163.048	88	5.163.048	88	5.163.048	88	5.163.048

Fuente: Consejo de la Judicatura.

Elaboración: Gustavo Camacho D.

Nota: Se incluyen remuneraciones legales adicionales, décimo tercer sueldo, décimo cuarto sueldo y fondos de reserva.

Para el año 2017 se verifica que existen Unidades Judiciales Especializadas en materia de violencia contra las mujeres o miembros del núcleo familiar en 17 de las 24 provincias del país. Para hacer

<sup>12</sup>

Además de los doce salarios mensuales, existe un décimo tercer sueldo (equivalente a un salario adicional al año); un décimo cuarto sueldo (equivalente a un salario básico unificado al año); y los fondos de reserva. Los fondos de reserva equivalen a un salario adicional por año trabajado y corre después del haber cumplido 12 meses en funciones.

posible su trabajo y la cobertura en las provincias donde se desempeñan, estas unidades cuentan con un total de 484 funcionarios que se dividen en cinco grupos: jueces/juezas (37% del costo), médic\*s (5%), psicólog\*s (7%), trabajador\*s sociales (6%), personal administrativo (45% del costo). Los salarios de est\*s profesionales representan una erogación de USD 13.990.090,32 dólares al año. La mayor parte de l\*s funcionari\*s, y por lo tanto del gasto, se concentra en las provincias de Pichincha y Guayas.

## 5.2. Defensoría Pública

La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial, cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos (Asamblea Nacional, 2008, p. art. 191). Los gastos en este sector ya fueron descritos en el Clasificador Orientador de Gasto en Políticas de Igualdad (capítulo 2), ascendiendo a un presupuesto devengado total de USD 1.466.976,27 dólares para la atención a víctimas de violencia contra las mujeres en el año 2017.

## 5.3. Fiscalía General del Estado

La Fiscalía General del Estado (FGE) es un órgano autónomo de la Función Judicial que dirige la investigación preprocesal y procesal penal. 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. Para brindar estos servicios, la FGE tiene estructuradas Unidades de Violencia de Género a nivel nacional, que investigan y tramitan las causas sobre tipos penales como el femicidio, delitos contra la integridad sexual y reproductiva, violencia psicológica, contra el derecho a la igualdad, delitos de violencia contra las mujeres o miembros del núcleo familiar y el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente por razones de violencia de género. Por su parte, las UAPI investigan delitos para establecer el tipo de lesiones; determinar tiempo de incapacidad y la asistencia psicosocial que requiere la víctima.

Actualmente, la FGE cuenta con 301 fiscalías que conocen y tramitan los casos de delitos relacionados con violencia de género a nivel nacional. Según información recibida a través de oficio FGE-GPP-2019-000756 del 06 de febrero de 2019, 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.

### ***5.3.1. Unidad de Atención en Peritaje Integral (UAPI)***

Para estimar el costo de funcionamiento de las UAPI, se consideró el gasto anual en salarios de l\*s funcionari\*s que atienden en las distintas dependencias. El cálculo se realizó utilizando la información entregada por la Dirección de Investigaciones de la Fiscalía General del Estado sobre el número de personal y sus cargos. Para determinar el gasto anual en salarios, se tomaron las siguientes consideraciones:

- Salario mensual del personal que labora en las UAPI, determinado por la escala remunerativa de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). En este grupo se encuentran: médic\*s legistas con un salario es de USD 2.641 (SP12); psicólog\*s con un salario de USD 2.034 (SP9); trabajador\*s sociales con un sueldo mensual de USD 1.676 (SP7); funcionari\*s encargad\*s de la Cámarade Gesell con una remuneración de USD 1.086 (SP4); y personal administrativo que permite el desempeño normal de las unidades: secretari\*s, técnic\*s, analistas, asistent\*s, entre otr\*s. Su escala salarial es distinta según algunas condiciones, como experiencia y formación. La escala salarial se obtuvo del documento “Remuneración mensual por puesto”, publicado en la sección de Transparencia del portal web de la FGE, dado que en la información entregada por la institución no constaban estos datos.
- Remuneraciones adicionales: décimo tercer sueldo (equivalente a un salario adicional al año); décimo cuarto sueldo (equivalente a un salario básico unificado al año; en 2017 fue de USD 375) y fondos de reserva (equivalentes a un salario adicional al año).

**Tabla 19. Costeo de las Unidades de Atención en Peritaje Integral – UAPI 2018 – Fiscalía General del Estado (número de funcionari\*s y monto en USD)**

Provincia	Médic* legista		Psicólog*s		Trabajador*s sociales		Cámara Gesell		Administrativ*s		Total	
	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo
Azuay	2	74.698	2	57.702	2	47.678			1	28.851	7	208.929
Cañar	3	112.047	2	57.702			1	23.839	1	28.851	7	222.439
Carchi	2	74.698	2	57.702			1	23.839	1	15.579	6	171.818
Chimborazo	2	74.698	2	57.702	2	47.678	1	23.839	1	15.579	8	219.496
Cotopaxi	2	74.698	1	28.851	1	23.839	1	23.839			5	151.227
El Oro	2	74.698	2	57.702	2	47.678	2	47.678			8	227.756
Guayas	12	448.188	7	115.404	7	166.873	1	23.839	4	75.588	31	916.445
Imbabura	2	74.698	2	57.702	2	47.678	1	23.839	1	15.579	8	219.496
Loja	3	112.047	4	57.702	2	47.678	1	23.839	1	15.579	11	314.547
Manabí	4	149.396	2	86.553	1	23.839		23.839			7	230.937
Napo	2	74.698	2	28.851	2	47.678	1	23.839			7	203.917
Orellana	2	74.698	3	634.722	2	47.678	1	23.839			8	232.768
Pastaza	2	74.698	1	28.851	1	23.839	1	23.839			5	151.227
Pichincha	15	560.235	22	634.722	15	357.585	4	95.356	5	77.895	61	1.725.793
Bolívar	2	74.698	1	28.851	1	23.839	1	23.839			5	151.227
Esmeraldas	2	74.698	2	57.702			1	23.839			5	156.239
Los Ríos	3	112.047	2	57.702			1	23.839	1	15.579	7	209.167
Morona Santiago	3	112.047	2	57.702	2	47.678	1	23.839			8	241.266
Santa Elena	3	112.047	1	28.851	1	23.839	1	23.839			6	188.576
Sto. Domingo de las Tsáchilas	2	74.698			1	23.839	1	23.839	1	15.579	5	137.955
Tungurahua	2	74.698	2	57.702	1	23.839	1	23.839			6	180.078
Sucumbios	3	112.047	3	86.553	2	47.678	1	23.839			9	270.117
Zamora Chinchipe	2	74.698	1	28.851	2	47.678	1	23.839			6	175.066
Total	77	2.875.873	68	1.961.868	49	1.168.111	25	595.975	17	304.659	236	6.906.486

*Fuente:* Fiscalía General del Estado.

*Elaboración:* Gustavo Camacho D.

*Nota:* Se incluyen remuneraciones legales adicionales, décimo tercer sueldo, décimo cuarto sueldo y fondos de reserva.

Las 47 UAPI que existen en el país emplean a un total de 236 funcionari\*s, con un gasto total en remuneraciones de USD 6.906.486,00. Es necesario aclarar que las UAPI atienden a víctimas de toda clase de violencia, no solamente casos de violencia contra las mujeres. No se cuenta con cifras desagregadas por tipo de delito.

### **5.3.2. Costos de Fiscalías especializadas en violencia de género**

Según la Dirección de Gestión Procesal existían, hasta 2017, 82 fiscalías especializadas en violencia de género en Ecuador<sup>13</sup>, conformadas de una manera estándar en todos los casos por: un\* agente fiscal con un salario de USD 4.164 (SP15), un\* secretari\* de Fiscalía con un salario de USD 2.034 (SP9), un\* asistent\* de Fiscalía con un salario de USD 1.212 (SP5). Así, el gasto anual en salarios de las fiscalías especializadas se estimó en USD 8.598.930,00, de los cuales USD 4.810.000,00 corresponden a 82 agentes fiscales; USD 2.360.000,00 están relacionados a l\*s secretari\*s de Fiscalía; y USD 1.420.000,00 están vinculados a l\*s asistent\*s de Fiscalía.

Al considerar el gasto en remuneraciones de las UAPI y de las fiscalías especializadas, se puede determinar que el valor total que la FGE destina a remuneraciones de personal vinculado a la atención de casos de violencia contra las mujeres es de USD 15.505.416,00.

Entre los gastos en que incurrió la Fiscalía para la atención de VcM figura también el Protocolo de Atención a Víctimas de Violencia de Género en Delitos Flagrantes. Además, se elaboró el Protocolo de Atención a Niñas, Niños, y Adolescentes Víctimas de Delitos Contra la Integridad Sexual, aprobado por el fiscal general, mediante Resolución N.º 055-2018.

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

La Secretaría de Derechos Humanos es actualmente la cartera de Estado encargada de la coordinación de la justicia en Ecuador, creada por decreto ejecutivo N° 560 el 14 de noviembre de 2018; en reemplazo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, creado el 15 de noviembre de 2007.

En el 2017 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. La Dirección de Relación con la Ciudadanía atiende diversos casos de vulneración de derechos de diferentes grupos de atención prioritaria y no solo VcM. En cambio, la Dirección Nacional de Violencia Intrafamiliar y Género atiende casos específicos de sobrevivientes de VcM. De acuerdo con los datos remitidos por el ex-Ministerio de Justicia, las dos direcciones señaladas atendían directamente a mujeres sobrevivientes de violencia. Para esa atención, la Dirección de Violencia Intrafamiliar y Género requirió USD 85.270,87 en remuneraciones para 2017; y la Dirección de Relación con la Ciudadanía requirió USD 227.456,13 para el mismo período. Dado que la Dirección de Relación con la Ciudadanía trata todos los tipos de casos a nivel nacional, es razonable suponer que el 11,4% de sus atenciones se dirigieron a casos de violencia contra las mujeres y familia, y, por tanto, el 11,4% de su presupuesto se destinó a estas atenciones<sup>14</sup>. En ese caso, la Dirección de Relación con la Ciudadanía destinaría un aproximado de USD 26.033,41 a los mencionados casos.

<sup>13</sup>Hasta agosto de 2019, existen ya 98 fiscalías especializadas en violencia de género, 210 agrupadas (multicompetentes), haciendo un total de 308.

<sup>14</sup>Para determinar el porcentaje de la atención que brindó la Dirección de Relación con la Ciudadanía a casos de VcM, se hizo un análisis con las estadísticas del Consejo de la Judicatura, donde de 581.789 causas ingresadas, 67.733 son causas de violencia contra las mujeres y familia (11,4%).

Así 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 trabajo de este proyecto contempla sobre todo la elaboración y publicación de productos comunicacionales dirigidos a cambiar los patrones socioculturales, con el fin de desnaturalizar la violencia intrafamiliar o sexual, y la explotación sexual en la población en general. En los gastos reportados, también se destaca el diseño y la implementación de un software para el registro de casos en los centros de atención y casas de acogida para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y sus hij\*as.

#### 5.4.1. Casas y Centros de Acogida

Desde el año 2017, el ex-Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos apoya el funcionamiento de las Casas de Acogida y Centros de Atención Integral para Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar y/o Sexual, por medio de una alianza con la sociedad civil<sup>15</sup>. Los Centros de Atención garantizan la atención integral a las mujeres agredidas con equipos multidisciplinarios, mientras que las Casas de Acogida también contemplan refugio temporal.

La Dirección de Violencia Intrafamiliar, del ex-Ministerio de Justicia, nos remitió el presupuesto de los Centros y Casas de Acogida. Hasta el año 2018, el Ministerio de Justicia contaba con 21 de estos centros: 4 Casas de Acogida, 1 Casa de Acogida y Centro de Atención Integral, 16 Centros de Atención Integral, atendiendo a casi veinte mil beneficiarias directas. Durante ese año, el Ministerio de Justicia destinó USD 1.513.276,00 a estos centros, pero sus contrapartes destinaron USD 2.788.366,26, por lo que los recursos utilizados superaron los USD 4.301.642,26.

**Tabla 20. Tipología y asignación presupuestaria Casas de Acogida y Centros de Atención Integral: 2018**

Tipología de Centro	Asignación MJDHC	Desembolsos contrapartes	Total USD
Casa de Acogida (4)	342.000,00	1.609.314,14	1.951.314,14
Casa de Acogida y Centro de Atención Integral* (1)	127.600,00	397.717,41	525.317,41
Centro de Atención Integral (16)	1.043.676,00	781.334,71	1.825.010,71
<b>Total general</b>	<b>1.513.276,00</b>	<b>2.788.366,26</b>	<b>4.301.642,26</b>

Fuente: Ministerio de Justicia.

\* Centro de Acogida “PAULA”, y Centro de Atención Externo de la Fundación “AYLLU HUARMICUNA”, cuya contabilidad no fue presentada por separado.

\* En el año 2017, se ha destinado para casas de acogida y centros de atención un monto de USD 1.676.899,00

#### 5.4.2. Atención a personas privadas de libertad

Para determinar el gasto en que el Estado ecuatoriano ha incurrido en mantener a las personas privadas de la libertad, por delitos relacionados con la VcM, se utilizaron las siguientes consideraciones:

- Número de personas privadas de libertad (PPL) clasificadas por tiempo de sentencia y por tipo de infracción, según lo dispuesto en el Código Orgánico Integral Penal (arts. 156-159).

<sup>15</sup> El Ministerio de Justicia destina fondos a estos centros, pero no cubren la totalidad de sus necesidades financieras, así que se requiere de un monto de contraparte facilitado por fundaciones, organismos no gubernamentales o gobiernos autónomos descentralizados.



- Costo diario de manutención y rehabilitación de cada PPL que, según los datos proporcionados por la Subsecretaría de Derechos Humanos, es de USD 11,60.
- Tiempo promedio por sentencia. Considerando los distintos intervalos de tiempo que existen en las sentencias, se calculó un promedio entre el límite inferior y el límite superior de cada categoría. En el caso de las sentencias mayores a un año, se asume que los PPL estuvieron detenidos durante todo el 2017; mientras que para los casos que se encuentran en proceso y para los que aún no existe sentencia, se asume que los PPL podrían estar detenidos tres meses.
- La multiplicación de estos factores muestra como resultado el valor monetario de manutención de los PPL que el Estado asume.

Según los datos mostrados en la Tabla, 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.

El mayor número de detenidos (1.479) recibió sentencias menores a un mes, con un costo público de USD 258.737,03. El 95% de este monto (USD 245.304,75) corresponde a 1.410 PPL, sancionados por el artículo 159 del COIP. En cuanto al número de las PPL, le siguen los casos que se encuentran en proceso, con un total de 272 PPL, que implican un costo público de USD 285.162,05. Al igual que en el caso anterior, el gasto se concentra en las sanciones del artículo 159 del COIP, con un 62% del costo total de la categoría (USD 176.410,65) por 169 PPL. En el período de análisis existieron 24 PPL con sanciones mayores a un año, lo que representa un costo de USD 101.607,88. En este caso, el 71% de este valor (USD 71.967,29), fue utilizado para la manutención y rehabilitación de 17 PPL, sancionados por el artículo 156 del COIP sobre violencia física contra las mujeres o miembros del grupo familiar.

**Tabla 21. Costeo de Personas Privadas de la Libertad (PPL) por infracciones de violencia contra las mujeres y núcleo familiar según tiempo de sentencia – Año 2017 (número de PPL y monto en USD)**

Tiempo de sentencia (1)	Art. 156 COIP. Violencia física		Art. 157 COIP. Violencia psicológica		Art. 158 COIP. Violencia sexual		Art. 159 COIP – Violencia contra las mujeres		Total	
	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo
Menor a 1 mes	51	8.872,73	18	3.131,55			1.410	245.304,75	1.479	258.737,03
De 1 a 3 meses	40	27.836,00	15	10.438,50			217	151.010,30	272	189.516,80
De 4 a 6 meses	20	34.795,00	15	26.096,25			1	1.739,75	36	62.647,00
De 7 a 9 meses	7	18.267,38	2	5.219,25					9	23.488,63
De 10 a 12 meses	2	7.654,90	1	3.827,45					3	11.483,35
Mayor a 1 año (2)	17	71.967,29	6	25.400,22	1	4.233,37			24	101.607,88
En proceso (3)	82	85.595,70	15	15.657,75	7	7.306,95	169	176.410,65	273	285.162,05
Total	219	254.988,99	72	89.770,97	8	11.540,32	1.797	574.465,45	2.096	932.642,73

Fuente: Secretaría de Derechos Humanos.

Elaboración: Gustavo Camacho D.

(1) Se utiliza el tiempo promedio por categoría para estimar el valor monetario de manutención por las PPL, según tiempo de sentencia.

(2) Se asume que las PPL estarán detenidas todo el año.

(3) Se asume un tiempo promedio del proceso de tres meses.

## 5.5. Ministerio del Interior y Policía Nacional

El costeo del Ministerio del Interior (MDI)<sup>16</sup> 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. Según las actividades y los productos, unas veces existe un monto específico utilizado o presupuestado. Sin embargo, existen otros gastos imputables a las tareas de prevención que se han calculado en función del número de funcionari\*s que trabajan en determinada tarea asignada, multiplicada por el tiempo que utilizan para su desarrollo; el monto de viáticos destinados y el costo de los insumos que utilizan. Cada uno de estos gastos se categoriza como costos unitarios o salarios de personal y costos de movilización.

### ***Costos de personal***

Se contó con el Distributivo de Personal, una herramienta en la que se detallan todos los puestos del Ministerio con su respectiva Remuneración Mensual Unificada. Para efectos de este estudio, se identificaron 12 puestos que son aplicados a las rutas determinadas. Para cada uno de ellos, se calcularon los beneficios de ley (incluyendo aportaciones patronales a la seguridad social) y se estimó un costo del minuto de trabajo por puesto: “costo por minuto”. El costo por minuto equivale a la remuneración anual dividida para 115.200 minutos, que se espera que un\* funcionari\* públic\* labore al año (12 meses x 4 semanas x 40 horas semanales x 60 minutos por hora). A estos rubros se les añadió un cálculo similar correspondiente a los gastos recurrentes de una UPC (Unidad de Policía Comunitaria) tipo, que constan en el informe del Proyecto “Desconcentración de los Servicios de Seguridad en Distritos y Circuitos”, presentado por el Ministerio del Interior en el año 2011, y disponible en la página web que también consta en la fila respectiva.

### ***Costos de movilización***

Se utilizó, como aproximado, un costo estandarizado de movilización, como es el Servicio de Transporte Institucional de Funcionari\*s por Vías con Recorrido de Ruta de 61 hasta 70 km diarios, catalogado en el Servicio Nacional de Contratación Pública. Se utilizó este rubro porque corresponde al menor costo por kilómetro disponible en el catálogo electrónico y, por tanto, el costo que se esperaría de un servicio de movilización prestado al interior de la misma institución. Se procedió a calcular un costo aproximado por minuto de movilización (USD 0,118).

En suma, podemos apreciar que en un costeo aproximado. En estos tres departamentos se dedicó USD 353.392,86 durante el año 2017 a los procesos descritos. Como se observa, la mayoría (96,52%) se encuentra en los costos por personal.

---

<sup>16</sup>En agosto de 2019 el denominado Ministerio del Interior se convierte en Ministerio de Gobierno y se amplían sus competencias, sobre todo de manejo político.

**Tabla 22. Costos de atención a VcM en la Dirección de Derechos Humanos, de estudio y de evaluación del Ministerio del Interior**

Proceso	Costo personal	Costo movilización	Otros	Total USD
<b>Derechos humanos</b>				
Campaña por una vida libre de violencia	30.000,00	0	-	30.000,00
Botón de seguridad	123.834,38	0	-	123.834,38
Procesos de capacitación dirigidos a la Policía Nacional de la gestión preventiva	32.457,08	2.400,00	4.970,00	39.827,08
Subtotal	186.291,46	2.400,00	4.970,00	193.661,46
<b>Estudios</b>				
Prueba piloto SAT - Distrito Quitumbe	116.519,63	4.530,24	0	121.049,87
Prueba piloto SAT - Distrito Durán	2.291,09	0	0	2.291,09
Subtotal	118.810,72	4.530,24	-	123.340,96
<b>Evaluación</b>				
Prueba piloto SAT Quitumbe	32.600,00	377,52	0	32.977,52
Seguimiento SAT	3.391,69	21,23	0	3.412,92
Índice de priorización territorial	2.107,01	-	0	2.107,01
Subtotal	35.991,69	398,76	-	36.390,44
<b>Total</b>	<b>341.083,87</b>	<b>7.329,00</b>	<b>4.970,00</b>	<b>353.382,87</b>

*Fuente: Ministerio del Interior.*

*Elaboración: Diego Ramos.*

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 violencia contra las mujeres. Estos costos son imputables a la prevención en VcM que dedicó una parte importante a la difusión de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia en el año 2017. Así también impulsó procesos de capacitación para policías. Por otra parte, la gestión de esta dirección también contempló la generación de un Botón de Seguridad, que es un servicio de tipo tecnológico, orientado a fortalecer la seguridad ciudadana a través de una asistencia rápida y oportuna ante un evento o emergencia que pueda presentarse. Está implementado y operativo a nivel nacional desde abril de 2012. Actualmente, cuentan con este sistema 1.249 Unidades de Policía Comunitaria (UPC) en las 24 provincias del país, con un total de 2.135.211 Botones de Seguridad activos.

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”. En otras palabras, a través del SAT se busca conocer qué mujeres enfrentan

peligro y vulnerabilidad como producto de la violencia de género que viven —especialmente con la pareja—, para así estimar el riesgo que corre y, ante ello, proponer una actuación de las instituciones del Estado con enfoque de género para la ejecución inmediata de medidas de protección y atención integral y especializada<sup>17</sup>.

Por su parte, la Dirección de Evaluación también aportó con trabajo de talento humano de esa dirección para el SAT. Así mismo, lideró y coordinó la prueba piloto SAT en Quitumbe. La construcción del proceso y protocolo del SAT estuvo acompañado por la Dirección de Género y Procesos. Se realizó el seguimiento al proceso, a través de entrevistas, levantamiento de información en campo y sistematización de la información de monitoreo. El cálculo de la inversión para el SAT y su seguimiento también tomó en cuenta el resguardo policial (Unidades de Policía Comunitaria [UPC]) y la Valoración de Riesgo que trabajó junto con la Dirección de Estudios.

### **5.5.1. Policía Nacional**

La 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. Tiene presencia a nivel nacional, y sus 323 funcionari\*s trabajan de manera conjunta con el Consejo de la Judicatura, tanto en las Unidades Judiciales como en las Fiscalías. Para estimar el costo de funcionamiento de esta unidad en el año 2017, se consideró el gasto anual en salarios de l\*s funcionari\*s. El cálculo se realizó utilizando la información entregada por el Departamento de Violencia Intrafamiliar sobre número de personal y su rango en la jerarquía policial. Para determinar el gasto anual en salarios, se tomaron las siguientes consideraciones:

- Escala salarial determinada por la Policía Nacional según el rango en la carrera policial. Sin embargo, esta escala también considera el número de años que el o la funcionari\* se encuentra en el rango. Al no contar con ese detalle en la información proporcionada por el DEVIF, se utilizó un promedio de la remuneración mensual por años de servicio en cada rango.
- Remuneraciones adicionales: décimo tercer sueldo (equivalente a un salario adicional al año); décimo cuarto sueldo (equivalente a un salario básico unificado al año; en 2017 fue de USD 375); y fondos de reserva (equivalentes a un salario adicional al año). Para el 2017, el DEVIF representa un gasto anual en remuneraciones de USD 5.714.035,40.

<sup>17</sup> Los instrumentos validados mediante pruebas piloto del levantamiento de información en territorio que forman parte del SAT para anticipación de femicidio son dos: 1. EPVR – “Escala de predicción de riesgo de violencia grave contra la pareja”. En principio, está constituida por una escala de 20 ítems y tiene como objetivo facilitar a profesionales no clínicos (policías, trabajador\*s sociales, etc.) la predicción de riesgo de violencia que permita la protección a las víctimas. Está diseñado para ser aplicado en el momento que se produce la primera denuncia. Se basa en criterios cuanti-cualitativos. 2. ERIS – “Entrevista de Relaciones Intrafamiliares y Sociales”. Se trata de una entrevista semiestructurada que permite registrar el relato obtenido de la mujer. Además, es un instrumento diseñado para el levantamiento de información en territorio, que consta de 7 secciones.

**Tabla 23. Costos de remuneraciones del Departamento de Violencia Intrafamiliar (número de funcionari\*s y monto en USD)**

Provincia	Cabo 1.º		Cabo 2.º		Capitán		Mayor		Policía		Suboficial 2.º		Sargento 1.º		Sargento 2.º		Total	
	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo	N	Costo
Azuay	4	66.818,4	1	15.212,2											3	55.809	8	137.839,6
Bolívar	1	16.704,6	3	45.636,6											1	18.603	5	80.944,2
Cañar	2	33.409,2	2	30.424,4											2	37.206	6	101.039,6
Carchi	3	50.113,8													4	74.412	7	124.525,8
Chimborazo	3	50.113,8	1	15.212,2											4	55.809	10	200.010,4
Cotopaxi	6	100.227,6	1	15.212,2	1	34.952,2					1	25.320,2			3	55.809	11	206.201,0
DM Guayaquil	15	250.569,0	7	106.485,4			1	38.480,2	3	41.755,8					21	390.663	48	849.594,4
DM Quito	41	684.888,6	8	121.697,6	1	34.952,2	2	76.960,2	3	41.755,8			1	21.641	39	725.517	96	1.729.053,6
El Oro	5	83.523,0	1	15.212,2					1	13.918,6			2	43.282	1	18.603	8	131.256,8
Esmeraldas	6	100.227,6													6	111.618	12	211.845,6
Galápagos	1	16.704,6	2	30.424,4													3	47.129,0
Guayas	5	83.523,0	4	60.848,8											5	93.015	14	237.386,8
Imbabura	6	100.227,6			1	34.952,2									5	93.015	12	228.194,8
Loja	1	16.704,6	1	15.212,2											1	18.603	3	50.519,8
Los Ríos	7	116.932,2	1	15.212,2											3	55.809	11	187.953,4
Manabí	6	100.227,6							1	13.918,6			1	21.641	3	55.809	11	191.596,2
Morona Santiago	1	16.704,6													2	37.206	3	53.910,6
Napo	3	50.113,8	1	15.212,2											1	18.603	5	83.929,0
Orellana	3												1	21.641			4	71.754,8
Pastaza	2	33.409,2	1	15.212,2											3	55.809	6	104.430,4
Pichincha	4	66.818,4	1	15.212,2											2	37.206	7	119.236,6
Santa Elena	2	33.409,2	1	15.212,2					1	13.918,6					1	18.603	5	81.143,0
Santo Domingo de los Tsáchilas	6	100.227,6	2	30.424,4											2	37.206	10	167.858,0
Sucumbios	1	33.409,2	1	15.212,2											3	55.809	5	87.725,8
Tungurahua	4	66.818,4													5	93.015	9	159.883,4
Zamora Chinchipe	1	33.409,2	1	15.212,2											2	37.206	4	69.122,9
Total	139	2.321.939,4	40	608.488,0	4		3	115.440,6	9	125.267,4	1	25.320,2	5	108.205,0	122	2.269.566	323	5.714.035,4

**Fuente:** Secretaría de Derechos Humanos.

**Elaboración:** Gustavo Camacho D.

(1) Se utiliza el tiempo promedio por categoría para estimar el valor monetario de manutención por las PPL, según tiempo de sentencia.

(2) Se asume que las PPL estarán detenidas todo el año.

(3) Se asume un tiempo promedio del proceso de tres meses.

### **5.5.2. Femicidios**

En el año 2017 se registraron 106 femicidios, de los cuales la DINASED (Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros) realizó 27 intervenciones. Con el dato de día y hora de inicio y finalización de elaboración de acta de levantamiento, se calcularon los minutos de trabajo del agente: 56.632,8 minutos en el año. Se usó la remuneración de un Cabo 1ero para el cálculo porque es el promedio de personal que se destina a las actividades de atención de casos policiales: 16.704,6 dólares anuales. Con este supuesto, se calculó el costo minuto para multiplicarlo por la cantidad de minutos en actas previamente calculadas: 1,16 dólar/minuto). Finalmente se obtuvo el costo total de intervenciones de DINASEP (n = 27), en actas de femicidios igual a USD 65.696,41 para el año 2017. Los otros actos de este tipo están ya contabilizados en las cuentas de DEVIF porque son a tiempo completo.

### **5.5.3. ECU 911**

El ECU911 es un servicio de respuesta inmediata e integral a emergencias. Coordina la atención de los organismos de respuesta articulados entre la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, el Cuerpo de Bomberos, la Comisión Nacional de Tránsito, el Ministerio de Salud Pública, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Secretaría de Gestión de Riesgos, la Cruz Roja Ecuatoriana y otros organismos locales encargados de la atención de 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 violencia contra las mujeres. Aquí solo se toma en cuenta el costeo de las atenciones de emergencia, hasta que entra la unidad operativa. Todas las llamadas de auxilio (de cualquier tipo de emergencias que sean) entran por el 911. Estas son testeadas por una primera fila de personal propio del ECU 911, el que deriva según la emergencia a: Bomberos, Policía Nacional, Municipio, Ministerio de Salud Pública, Gestión de Riesgos, etc.; todos ellos pertenecientes en nómina a las instituciones que tienen personal trabajando en la misma sala del ECU 911, con sus respectivas estaciones y equipamiento mantenidos por el ECU 911. Una vez que esta segunda fila recibe la llamada transferida, atiende también y pide detalles. Según el caso, refiere a sus unidades operativas. En caso de seguridad ciudadana, refiere directamente a POLCO, DEVIF, etc., o en el caso del MSP, refiere a las unidades operativas de atención primaria o a quien corresponda. Luego se realiza el seguimiento por parte de l\*s supervisor\*s de equipo de la sala hasta su reporte final (es decir, cuando la emergencia ha sido atendida).

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%, con un promedio de tiempo de atención de 2,317 minutos. Se obtuvo también el número de atenciones de violencia intrafamiliar que realizan en conjunto entre Policía Nacional (seguridad ciudadana) y Gestión Sanitaria del Ministerio de Salud Pública (1.202 atenciones de alertas).



**Tabla 24. Costos del ECU911 por casos de violencia contra las mujeres: 2017**

Concepto	Costos USD
Atenciones por VcM (n = 98.566)	35.183,39
Gestión de respuesta <sup>a</sup>	133.111,59
Supervisiones <sup>b</sup>	139.950,00
Equipamiento (consolas, instalaciones y comunicaciones) <sup>c</sup>	537.136,69
<b>Total</b>	<b>845.381,69</b>

*Elaboración: Claudio Gallardo León.*

*Nota: En el caso del personal del ECU 911, se les asigna una remuneración anual de USD 10.637,00 anual, que corresponde a 12 sueldos normales, un décimo cuarto y un décimo tercero y fondos de reserva (estos últimos iguales a una remuneración mensual). Con esta base el minuto de trabajo del servicio del área de emergencias del ECU 911 es igual a USD 0,062. Para el caso de la Policía Nacional, partiendo de una remuneración promedio de un Cabo 1.o, la remuneración anual es de USD 16.704,6, y el costo minuto es de 0,097 dólares. Para los servidores del Ministerio de Salud se partió de un servidor de igual estatus que en el ECU 911, es decir, USD = 0,062.*

*<sup>a</sup>La respuesta a las emergencias de VIF/VcM, se mide por el tiempo entre la atención a la llamada y la llegada de unidades operativas al sitio de la emergencia. En el caso de las emergencias de VIF/VcM, el tiempo promedio es de 13,97 minutos. Eso se controla desde los servidores policiales de las estaciones del 911 y se contabiliza en los costos de atención del ECU 911, Policía Nacional.*

*<sup>b</sup>El total de supervisores del ECU 911 con corte a diciembre de 2017 fue de 154 personas: 42 en el área de llamadas, 50 en el área de video vigilancia y 62 en el área de despacho.*

*<sup>c</sup>De acuerdo con la ejecución presupuestaria correspondiente al año 2017, dentro de la partida 5500000003 Gestión de Tecnología - Ítem 530105, se ha devengado un total de USD 17.173.447,23. Este valor ha sido multiplicado por 2,95% de todos los casos correspondientes de VcM.*

#### **5.5.4. Parte web y botones de seguridad**

Se calculó el tiempo de duración de la elaboración del parte web (14.497 partes por VcM en 2017), a partir de las columnas de hora de inicio y hora de finalización de la elaboración del parte, haciendo un total de 848.152,84 minutos (un aproximado de 58,5 minutos por parte). Este valor fue multiplicado por la remuneración minuto de un Cabo 1.o (USD 1,16 por minuto), obteniendo USD 983.892,63.

Por otro lado, se seleccionaron los eventos de alarmas efectivas de violencia contra las mujeres, por medio de botones de seguridad (n = 8.224 botones de seguridad activados en 2017, según reporte de la Policía Nacional). El costo total de intervenciones de servidores policiales en atención de botones de seguridad, servicio que es exclusivo para violencia contra las mujeres y círculo familiar, asciende a USD 19.080,36 para el año 2017<sup>18</sup>.

## **6. Conclusiones**

En la presente investigación se han calculado los costos gubernamentales directos que han asumido, en el año 2017, las diversas instituciones del Estado ecuatoriano, involucradas –directa o indirectamente– en la prevención y respuesta ante la violencia contra las mujeres. Los gastos gubernamentales directos se han calculado en función del presupuesto general del Estado y la asignación de cada institución vinculada con la prevención y atención de violencia contra las mujeres.

<sup>18</sup> Se multiplicó por 2 minutos, que es la regla de demora promedio de atención a llamadas, tanto en el ECU911 como en la Policía Nacional para atención de estas alarmas (16.448 minutos). Se utilizó la remuneración de un Cabo 1.o para el cálculo, porque es el promedio de personal que se destina a las actividades de atención de casos policiales (16.704,6 dólares anuales, que contempla los 14 sueldos más una remuneración completa por fondos de reserva). Los otros actos de este tipo, que son las intervenciones directas, están ya contabilizados en las cuentas de DEVIF que son a tiempo completo.

Integrando todos los costos directos identificados en cada sector y clasificándolos según nivel de prevención, se calcula un costo acumulado para el año 2017 de 76,17 millones de dólares. La mayoría de los gastos provienen del sector justicia (54,84%), seguido del sector salud (25,90%) y educación (18,59%). 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\*s en edad escolar; 54,49% para responder judicialmente; y únicamente 1,73% para prevención.

**Tabla 25. 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: Aristides Vara-Horna.*

Esta cifra, aunque parezca cuantiosa, solo representa el 0,2% del total del Presupuesto General del Estado del año 2017. En efecto, hay que advertir que estas cifras solo reflejan el límite inferior, y que algunos costos y gastos asociados no están incluidos por la falta de información. Los supuestos y cálculos empleados son muy conservadores, de tal modo que se obtiene un valor mínimo de costeo.

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. Sin embargo, para el caso de la violencia contra las mujeres, el Clasificador solo ha registrado el 2,49% de todos los costos detectados, con lo que se ha demostrado un infraregistro que invisibiliza la respuesta del Estado ante la violencia contra las mujeres.

Pero el uso del Clasificador no es el único reto detectado. La estrategia de gasto es también preocupante. Solo 1,73% de todo el gasto identificado se ha orientado a la prevención de la violencia contra las mujeres, 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 soportarse en un mayor presupuesto. Lo que este resultado muestra es que para 2017 no existía una estrategia real de prevención primaria, una orientada a evitar que la violencia ocurriese, enfocándose en transformar los patrones socioculturales que justifican la VcM. 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.

Tanto para el año 2018 como para el año 2019 se ha reducido significativamente el presupuesto destinado a la erradicación de la violencia contra las mujeres. Esta situación es preocupante por cuanto vulnera la LOIPEVM y pone en riesgo la estrategia integrada del sistema de prevención. Basado 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, tres lecciones aprendidas pueden desprenderse:

### ***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 evitará 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 diferentes 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.

## Glosario

- **Costos de oportunidad.** Importe que se obtiene al calcular el tiempo perdido debido a la incapacidad producida por causa de la VcM y que pudo dedicarse a otras actividades productivas.
- **Costos gubernamentales directos.** Se refieren a montos económicos destinados a atender las consecuencias de la VcM mediante servicios de atención en salud, servicios de justicia, atención penitenciaria, así como a planes y programas encausados a prevenir la violencia contra las mujeres en atención primaria en escuelas, medios de comunicación, entre otros. Los costos directos gubernamentales son gastos reales relacionados con la VcM, destinados a atender el problema y los sucesos particulares en los principales sectores de gobierno. Son costos asociados con la provisión de recursos, facilidades, atención y trabajo de funcionari\*s públic\*s y servicios destinados a atender las consecuencias que se derivan directamente de la violencia contra las mujeres.
- **Costos indirectos.** Son costos de oportunidad y están relacionados, por ejemplo, con la pérdida de impuestos por la disminución de ingresos de las agredidas y agresores, con la pérdida productiva de las empresas, con los costos por pérdida de capital humano, entre otros.
- **Clasificador Orientador de Gasto.** Es la herramienta tecnológica que vincula las actividades de los programas contenidos en los presupuestos institucionales con los objetivos y metas estratégicos de la planificación global o de determinadas políticas públicas para verificar en qué medida están siendo incorporadas en el presupuesto, y también para facilitar su seguimiento en la ejecución presupuestaria.
- **Gastos de bolsillo.** Son los gastos directos imprevistos utilizados para lidiar con las consecuencias de la VcM.
- **Prevención.** Medidas destinadas no solamente a prevenir la aparición de la enfermedad, sino también a detener su avance y atenuar sus consecuencias una vez establecida. Desde el sector salud, se definen tres tipos: primaria (estrategias usadas para evitar que una

enfermedad aparezca), secundaria (acciones que se destinan a la captación, diagnóstico oportuno y tratamiento de una enfermedad), terciaria (actividades destinadas a la recuperación y reinserción luego del diagnóstico y tratamiento de una enfermedad).

- **Niveles de atención.** Concepto aplicado en salud pública y provisión de servicios sanitarios por parte del Estado. Se clasifican según su capacidad de resolver ciertos problemas de salud y según el nivel de complejidad de estos.
  - Primer nivel: son los establecimientos de salud más cercanos a la población y los que se definen como la puerta de entrada al sistema de salud. Estos prestan servicios ambulatorios o de estancia corta. Se clasifican en: puesto de salud, consultorio general, centro de salud tipo A, centro de salud tipo B y centro de salud tipo C.
  - Segundo nivel: son establecimientos que prestan servicios especializados de manera ambulatoria y como hospitalización. Se clasifican en: consultorio de especialidad, centro de especialidades, hospital del día, hospital básico, hospital general.
  - Tercer nivel de atención: son establecimientos que prestan servicios ambulatorios y hospitalarios de especialidad y especializados; son de referencia nacional y resuelven problemas de salud de alta complejidad. Se clasifican en: centro especializado, hospital especializado, hospital de especialidades.
- **Violencia contra las mujeres en relaciones de pareja.** Es toda acción u omisión que, debido a las desiguales relaciones de poder, ejerce hacia la mujer su pareja o expareja, dentro de un contexto de una relación íntima, presente o pasada, y considerando cualquier tipo de relación (enamoramiento, noviazgo, matrimonio, convivencia, entre otros), con la intención de dañarla y para que actúe contrariamente a su voluntad. Es decir que no se trata solo de esposos ni solo se produce dentro del espacio doméstico.

## Referencias

1. Agüero, J. (2013). Causal Estimates of the Intangible Costs of Violence Against Women in Latin America and the Caribbean. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-414. Inter-American Development Bank.
2. Camacho, G. (2014). La violencia de género contra las mujeres en el Ecuador: Análisis de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres. UNICEF. Quito.
3. Cerulli, C., Poleshuck, E., Raimondi, C., Veale, S. y Chin, N. (2012). "What Fresh Hell Is This?" Victims of Intimate Partner Violence Describe Their Experiences of Abuse, Pain, and Depression. *Journal of Family Violence*, 27, 773-781. doi 10.1007/s10896-012-9469-6
4. Coker, A., Davis, K., Arias, I., Desai, S., Sanderson, M., Brandt, H. M., y Smith, P. H. (2002). Physical and Mental Health Effects of Intimate Partner Violence for Men And Women. *American Journal of Preventive Medicine*, 23(4), 260-268. doi:10.1016/S0749-3797(02)00514-7
5. Constantino, R., Sekula, L., Rabin, B. y Stone, C. (2000). Negative Life Experiences, Depression, and Immune Function in Abused and Nonabused Women. *Biological Research for Nursing*, 1(3), 190-198.
6. Ehrensaft, M., Brown, J., Smailes, E., Chen, H. y Johnson, J. (2003). Intergenerational Transmission of Partner Violence: A 20 Year Prospective Study. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 71(4), 741-753. doi: 10.1037/0022-006X.71.4.741
7. Ellsberg, M., Jansen, H., Heise, L., Watts, C. y García-Moreno, C. (2008). Intimate Partner Violence and Women's Physical and Mental Health in the WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence: An Observational Study. *The Lancet*, 371(9619), 1165-1172. doi:10.1016/S0140-6736(08)60522-X



8. Franklin, C. y Kercher, G. (2012). The Intergenerational Transmission of Intimate Partner Violence: Differentiating Correlates in a Random Community Sample. *Journal of Family Violence*, 27, 187-199. doi: 10.1007/s10896-012-9419-3
9. García-Moreno, C. y Watts, C. (2011). Violence Against Women: An Urgent Public Health Priority. *Bulletin of the World Health Organization*, 89(1), 2-2. doi: 10.2471/BLT.10.085217
10. Golding, J. M. (1999). Intimate Partner Violence as a Risk Factor for Mental Disorders: A Meta-Analysis. *Journal of family violence*, 14(2), 99-132. doi: 10.1023/A:1022079418229
11. Humphreys, J. (2011). Sexually Transmitted Infections, Pregnancy, and Intimate Partner Violence. *Health Care for Women International*, 32(1), 23-38.
12. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC (2019). Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres – ENVIGMU. INEC, Quito.
13. Lee, R., Walters, M., Hall, J. & Basile, K. (2013). Behavioral and Attitudinal Factors Differentiating Male Intimate Partner Violence Perpetrators with and without a History Childhood Family Violence. *Journal of Family Violence*, 28, 85-94.
14. Ministerio de Salud de Ecuador (2014). Tarifario de Prestaciones para el Sistema Nacional de Salud, según Acuerdo Ministerial de Salud Número 4928 del 26 de Julio de 2014 y Acuerdo Ministerial de Salud Número 5187 del 31 de octubre de 2014.
15. Nixon, R., Resick, P. y Nishith, P. (2004). An Exploration of Comorbid Depression Among Female Victims of Intimate Partner Violence with Posttraumatic Stress Disorder. *Journal of Affective Disorders*, 82(2), 315-320. doi: 10.1016/j.jad.2004.01.008
16. Pico-Alfonso, M., García-Linares, M., Celda-Navarro, N., Blasco-Ros, C., Echeburua, E., y Martínez, M. (2006). The Impact of Physical, Psychological, and Sexual Intimate Male Partner Violence on Women's Mental Health: Depressive Symptoms, Posttraumatic Stress Disorder, State Anxiety, and Suicide. *Journal of Women's Health*, 15(5), 599-611.
17. Plichta, S. (2004). Intimate Partner Violence and Physical Health Consequences: Policy and Practice Implications. *Journal of Interpersonal Violence*, 19(11), 1296-1323. doi:10.1177/088626050426968
18. Sutherland, C. A., Bybee, D. I., y Sullivan, C. M. (2002). Beyond Bruises and Broken Bones: The Joint Effects of Stress and Injuries on Battered Women's Health. *American journal of community psychology*, 30(5), 609-636. doi: 10.1023/A:1016317130710
19. Vara-Horna, A. (2018). Los costos país de la violencia contra las mujeres en Paraguay. Una estimación causal multinivel de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja en la economía nacional. Programa ComVoMujer, Agencia de Cooperación Alemana. Asunción.
20. Vara-Horna, A. (2019). Los costos económicos de la inacción en la prevención de la violencia contra las mujeres basada en el género en el distrito de Villa El Salvador: 2018. Lima, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
21. Vara-Horna, A. (2019b). Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en Ecuador. Programa PreViMujer, GIZ, Quito.
22. Vara-Horna, A. (2020). Los costos de la violencia contra las mujeres a nivel individual, de hogares y comunitario en Ecuador. Programa PreViMujer, GIZ, Quito.
23. Vung, N., Ostergren, P. y Krantz, G. (2009). Intimate Partner Violence Against Women, Health Effects and Health Care Seeking in Rural Vietnam. *European Journal of Public Health*, 19 (2), 178-182. doi:10.1093/eurpub/ckn136
24. Whitfield, C. L., Anda, R. F., Dube, S. R., y Felitti, V. J. (2003). Violent Childhood Experiences and the Risk of Intimate Partner Violence in Adults: Assessment in a Large Health Maintenance Organization. *Journal of Interpersonal Violence*, 18, 166-185. doi: 10.1177/0886260502238733
25. Widom, C. S., Czaja, W., y Dutton, M. A. (2014). Child Abuse and Neglect and Intimate Partner Violence Victimization and Perpetration: A Prospective Investigation. *Child Abuse and Neglect*, 38(4), 650-663. doi: 10.1016/j.chiabu.2013.11.004
26. World Health Organization – WHO (2013). Global and Regional Estimates of Violence Against Women: Prevalence And Health Effects Of Intimate Partner Violence And Non-Partner Sexual Violence. Geneva: World Health Organization.



SECRETARÍA TÉCNICA  
PLAN TODA UNA VIDA



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

