

Aproximación a la inversión pública para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas en Guatemala, El Salvador y Honduras



El PNUD se asocia con personas de todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis e impulsar y mantener el tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. En el terreno en más de 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y conocimiento local para ayudar a empoderar vidas y construir naciones resilientes.

Pueden obtener más información en www.undp.org o seguirnos en @PNUD.

Coordinación del estudio

Marcela Smutt y Ana Marcela López

Investigación

Carlos Acevedo

Equipo técnico participante

Armando Carballido, Gerald Mora, Jhoana Castaneda, Alejandra Monteoliva, Elvia Tapia-Santamaría, Lyla Gil, Daniel Carsana, Carlos Eduardo Argueta, Eduardo Díaz, Silvia Mendoza, Carmela Lanza, Carlos Amaya Soler

Cover

Freepik.com

Diagramación

Sandra Pérez

Agradecimientos

Para garantizar la calidad técnica del documento **Aproximación a la inversión pública para prevenir, atender y reparar la violencia contra las mujeres y las niñas en Guatemala, El Salvador y Honduras**, el proyecto regional PNUD-Infosegura llevó a cabo una revisión de pares. Se agradecen los valiosos aportes de María José De León y Patricia Joachin, los cuales enriquecieron el análisis expuesto en este informe. También se agradece los valiosos aportes de las y los colegas del equipo de género en las oficinas de país y regional de PNUD América Latina y el Caribe.



La elaboración de este documento ha sido posible gracias al apoyo brindado por el Gobierno de los Estados Unidos por medio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), y a la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe (PNUD).

Las opiniones y los puntos de vista que se presentan en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones ni los puntos de vista de las agencias y los organismos que apoyaron la realización de esta publicación, ni tampoco aquellos de los países miembros de las Naciones Unidas.

© 2023 PNUD y USAID. Todos los derechos reservados.

ÍNDICE

Introducción	13
1. Definición de violencia contra las mujeres y las niñas	16
2. Abordaje integral de la violencia contra las mujeres y las niñas	21
2.1. El estándar deseable de intervención	22
2.2. Los costos de implementación del estándar deseable de intervención	27
2.3. El esquema de intervención o las políticas vigentes y su costo	27
2.4. La brecha de inversión para prevenir, atender y reparar la VCMN	28
2.5. El financiamiento de la brecha de inversión	28
3. Presupuestos con enfoque de género	30
4. Presupuestación con perspectiva de género en Guatemala	34
4.1. Marco normativo	34
4.2. Gasto destinado a promover la equidad de género	37
5. Presupuestos con enfoque de género en El Salvador	42
5.1. Marco normativo	42
5.2. Partidas presupuestarias para las políticas de equidad de género	43
6. Lineamientos de planificación y presupuesto con enfoque de género en Honduras	48
6.1. Marco normativo	48
6.2. Presupuesto asignado a la Atención Integral de la Mujer	50
7. Estimación indicativa de las brechas de inversión para enfrentar la VCMN	53
7.1. Licencia laboral para trabajadoras víctimas de violencia	54
7.2. Pensión para hijos e hijas de víctimas de violencia de género	57
7.3. Iniciativa para fortalecer la autonomía económica de mujeres víctimas de violencia	59
7.4. Creación de un cuerpo de abogadas y abogados especializados en violencia de género	63
7.5. Cuadro resumen	64
8. Consideraciones finales	67
Bibliografía	70

GLOSARIO

BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPRODEM	Centro de Atención y Protección de los Derechos de las Mujeres
CENISS	Centro Nacional de Información del Sector Social
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CODEFEM	Asociación Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala
CONADEH	Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CONAPREVI	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer
CPEG	Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DDHH	Derechos Humanos
DGCP	Dirección General de Centros Penales
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
DINAF	Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENPEVI	Encuesta Nacional de Percepción de Seguridad Pública y Victimización
EPU	Examen Periódico Universal
FGR	Fiscalía General de la República
IAAVD	Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
INAM	Instituto Nacional de la Mujer
INAMI	Instituto Nacional para la Atención a Menores Infractores
INE	Instituto Nacional de Estadística
INP	Instituto Nacional Penitenciario
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISNA	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
IUDPAS	Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad
LEI	Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres
LEIV	Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (El Salvador)
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos (Guatemala)
PEA	Población Económicamente Activa
PEO	Plan de Equidad de Oportunidades
PGN	Procuraduría General de la Nación
PGR	Procuraduría General de la República
PLANNOVI	Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer
PNC	Policía Nacional Civil
PNRRS	Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social
PNPDIM	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEFIN	Secretaría de Finanzas de Honduras
SEMUJER	Secretaría de Asuntos de la Mujer
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental
SICOINDES	Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Descentralizados
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VCMN	Violencia contra las Mujeres y las Niñas
WDI	World Development Indicators (Banco Mundial)

PRÓLOGO

Uno de los indicadores que dimensionan la importancia que un Estado otorga a atender un problema social determinado es cuánto invierte para contribuir a su solución. La violencia contra las mujeres y las niñas es, sin duda, uno de los principales problemas de seguridad ciudadana que afectan a nuestra región, y los países del norte de Centroamérica no son una excepción.

La violencia que sufren las mujeres en todas sus formas (física, psicológica, sexual, laboral, política, económica, obstétrica, etc.) es la máxima expresión de la violencia estructural que les inflige un sistema de dominación patriarcal. Además de soportar la carga de ser discriminadas por su condición de mujer, se suman otros factores relacionados con las identidades sociales, como la clase social, raza, color de piel, etnia, religión, origen nacional y orientación sexual. Y no solo, como sucede mayoritariamente con los hombres, son víctimas de la violencia homicida, sino que a esta expresión máxima de violencia –tipificada en algunos países como feminicidio o femicidio– se suma el llamado continuum de la violencia, que afecta a las mujeres a lo largo del todo el ciclo de su vida en forma de agresiones sexuales, violaciones o violencia intrafamiliar, entre otros delitos.

Los números, fríos muchas veces, dan cuenta de la magnitud de una situación que, no debemos olvidar, afecta a personas, en muchas ocasiones cercanas o conocidas. Más de un millón doscientas mil mujeres padecieron incidentes de violencia o de violencia intrafamiliar en Guatemala, El Salvador y Honduras en un solo año, 2019. Centroamérica es, además, la subregión de América Latina con mayores niveles de feminicidio ¡Unos datos inadmisibles si realmente lo que queremos es fomentar la igualdad, la cohesión social y el desarrollo humano en nuestra región!

Ante la dimensión de esta situación social, surge la pregunta ¿cuánto invierten los Estados del norte de Centroamérica para prevenir, atender y reparar las distintas formas y manifestaciones de violencia que sufren las mujeres y las niñas? Según los datos recabados para este estudio, las asignaciones para programas y políticas vinculadas a la promoción integral de las mujeres han representado, en promedio, 1,5% del presupuesto general del Estado en El Salvador (2022), 4,7% en Honduras (2020) y 7,8% en Guatemala (2021).

El abordaje de la violencia de género en un marco de promoción de los derechos humanos de las mujeres ha logrado avances importantes en estos tres países en las últimas dos décadas. Sin embargo, a la luz de los datos y a pesar de esos esfuerzos, los programas y recursos actuales resultan claramente insuficientes en comparación con las necesidades.

Dada la complejidad y multidimensionalidad de la problemática, el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 resaltaba que las políticas públicas dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas deben adoptar un enfoque integral. En la misma línea, el Informe global sobre Desarrollo Humano 2021/2022 ha subrayado que “vivir una vida libre de violencia es un derecho humano de las mujeres y de las niñas, cuyo cumplimiento efectivo requiere de respuestas integrales del Estado y debe enmarcarse en el ámbito más amplio de las políticas para la promoción integral de las mujeres”.

Aplicar análisis económicos a la violencia que sufren las mujeres y niñas permite determinar la importancia relativa de la violencia de género en el marco de los problemas urgentes que

tienen los países para avanzar en su desarrollo. Esperamos que este documento contribuya a ahondar en esta discusión y a su vez a comprender la necesidad de incrementar los recursos financieros asignados que los Estados deben invertir en la implementación de políticas integrales que garanticen el ejercicio efectivo del derecho que tienen todas las mujeres y las niñas a vivir en un entorno libre de violencia.

RESUMEN EJECUTIVO

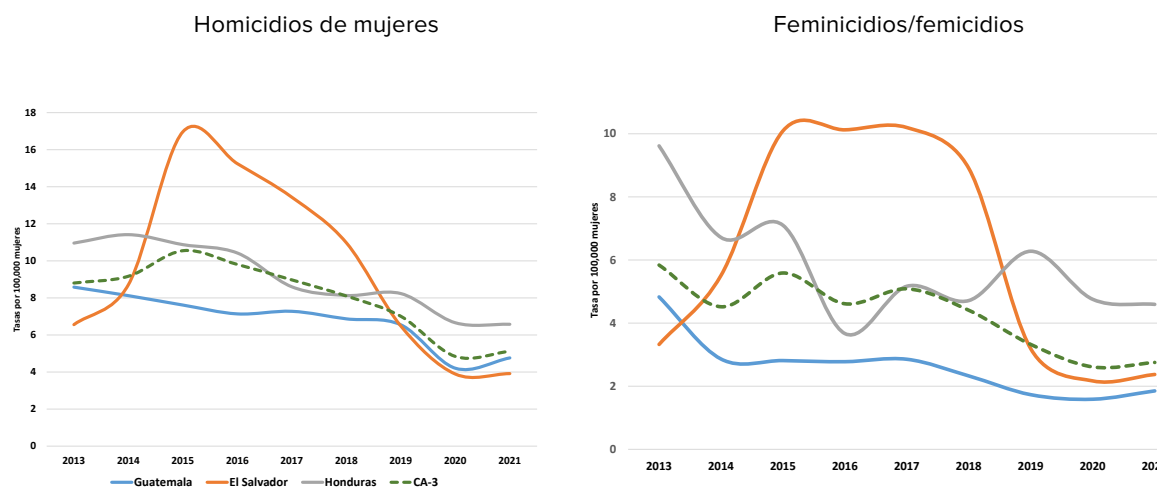
Este informe ofrece una aproximación a la inversión necesaria para implementar una serie de políticas públicas de prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) en Guatemala, El Salvador y Honduras. De acuerdo con la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993), la violencia contra la mujer consiste en “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

Los tres países han desarrollado instrumentos normativos y jurídicos y marcos presupuestarios para apoyar las políticas públicas que les permitan a las mujeres contar con mayor protección de su integridad y que les faciliten reinsertarse en distintos ámbitos para desarrollar su vida, según se detalla más adelante. No obstante, esos esfuerzos, los tres países arrastran el lastre histórico de elevados niveles de violencia en general, y particularmente, de numerosas manifestaciones de violencia contra las mujeres y las niñas.

La violencia en general, y la VCMN en particular, imponen grandes costos humanos y económicos sobre Guatemala, El Salvador y Honduras. Se estima que en 2019 ocurrieron más de 870.000 incidentes de violencia contra las mujeres en Guatemala y casi 360.000 en El Salvador, de acuerdo con el estudio de PNUD (2022b) sobre los costos económicos de la violencia en los países del Norte de Centroamérica. Según el mismo informe, en el mismo año ocurrieron en Honduras más de 215.000 incidentes de violencia intrafamiliar, en los cuales las víctimas suelen ser principalmente las mujeres.

El feminicidio/femicidio como máxima expresión de la violencia contra las mujeres, constituye un problema grave en la región. Según datos de CEPAL, en América Latina las tasas más altas de feminicidios por cada 100.000 mujeres en 2020 correspondieron a Honduras (4.7 por cada 100.000 mujeres), República Dominicana (2.4) y El Salvador (2.2). Guatemala registró una tasa menor (1.6), pero en todo caso preocupante. En América Latina y el Caribe, América Central es la subregión con mayores niveles de feminicidio (PNUD, 2021).

GRÁFICO RE1. Tasas de homicidios de mujeres y de feminicidios/femicidios por cada 100.000 mujeres en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2013-2021.



Fuente: datos de El Salvador, PNC y MJSP (2013-2021); Guatemala, INE (2013-2021); Honduras, Unidad Técnica de Coordinación Interinstitucional/Subsecretaría de Seguridad (2013-2021) y IUDPAS (2013-2021).

Si a ello se le suman las diferentes manifestaciones de violencia que las mujeres sufren dentro del seno familiar, así como en barrios, escuelas, y otros espacios de interacción social, las mujeres enfrentan mayores índices de inseguridad y violencia en los espacios públicos y privados. Dentro de las manifestaciones de violencia contra las niñas, son particularmente preocupantes los altos índices de embarazos en niñas de 10 a 14 años que se registran en los tres países. Por otro lado, persisten numerosos casos de matrimonios infantiles y uniones tempranas (MIUT) y forzadas, en los cuales las niñas tienen una probabilidad mayor que los niños de formar estas uniones siendo menores de edad y por lo tanto, de abandono escolar y de sufrir violencia sexual, física y psicológica.

La VCMN constituye un fenómeno estructural y se sostiene en contextos sociales, económicos y culturales en los que se entrecruzan múltiples factores que obstaculizan la construcción de relaciones de género igualitarias, plurales y democráticas (Spotlight y PNUD, 2021). En particular, en los países del norte de Centroamérica, la pobreza, la desigualdad, la dinámica migratoria y la presencia de la criminalidad organizada se combinan con formas particulares de discriminación, exclusión, crueldad y misoginia que generan y refuerzan procesos violentos que afectan en forma diferencial la vida de las mujeres, niñas y adolescentes.

El abordaje de la violencia contra las mujeres en un marco de promoción de los derechos humanos ha logrado avances importantes en Guatemala, El Salvador y Honduras en las últimas dos décadas. Los tres países son signatarios de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, entre otros instrumentos internacionales, y han aprobado legislación para enfrentar la VCMN. Guatemala cuenta con una Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer (Decreto N° 22-2008) y con una Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (Decreto 97-96). El Salvador aprobó la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en noviembre de 2010 y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres en marzo de 2011. Honduras

no cuenta con una ley específica sobre la violencia contra las mujeres, pero desde 1997 emitió una Ley contra la Violencia Doméstica y en 2013 adicionó al Código Penal el delito de femicidio.

Los tres países han desarrollado también instrumentos normativos y políticas presupuestarias para apoyar las políticas públicas que les permitan a las mujeres contar con mayor protección de su integridad y que les faciliten reinsertarse en distintos ámbitos para desarrollar su vida. No obstante, esos esfuerzos, aún persiste un déficit de respuestas públicas en torno al abordaje integral de la VCMN.

Dada la complejidad y multidimensionalidad de la problemática, el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 resaltaba que las políticas públicas dirigidas a erradicar la VCMN deben adoptar un enfoque integral que incluya la prevención, la atención, la sanción y la reparación. Este enfoque también debe integrar perspectivas económicas, sociales, culturales y de justicia para enfrentar el problema a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida de las mujeres. En la misma línea, el Informe global sobre Desarrollo Humano 2021/2022 subrayaba que “vivir una vida libre de violencia es un derecho humano de las mujeres y de las niñas, cuyo cumplimiento efectivo requiere de respuestas integrales del Estado y debe enmarcarse en el ámbito más amplio de las políticas para la promoción integral de las mujeres”.

Enfrentar la VCMN requiere, por tanto, la implementación de un modelo de intervención integral que garantice el ejercicio efectivo del derecho que tienen las mujeres y las niñas a vivir en un entorno libre de violencia. A tal efecto, PNUD-CAF (2020) han planteado una metodología de costeo para identificar y cuantificar las brechas de inversión (diferencia entre cuánto se invierte y cuánto se debería invertir) para mejorar la implementación de las políticas públicas de prevención, atención y reparación de la VCMN.

La metodología plantea cinco pasos que combinan elementos de planificación de las políticas públicas y métodos de microcosteo y macrocosteo para identificar, medir, valorar y comparar los costos y beneficios de las intervenciones o decisiones bajo consideración y obtener los recursos para financiar el cierre de las brechas que se identifiquen.

El primer paso consiste en definir un “estándar deseable de intervención”, estructurado en cuatro ejes: i) prevención, ii) atención, iii) reparación y iv) la protección y gobernanza. El eje de prevención tiene dos objetivos centrales: garantizar la prevención primaria de la VCMN mediante acciones directas tendientes a reducir los riesgos de la violencia en los espacios públicos y privados; y promover cambios en la sociedad para la superación de patrones culturales patriarcales que naturalizan la violencia contra las mujeres.

El eje de atención tiene como propósito ofrecer y fortalecer las respuestas y modelos de atención integrales de la VCMN, con foco en la prestación de servicios a nivel de la atención primaria y en la generación de mecanismos de articulación interinstitucional que garanticen un abordaje integral, multidisciplinario, coordinado y de calidad en la atención. El eje de reparación se orienta a reparar los derechos vulnerados a manera de daños físicos, psicológicos y materiales sufridos por las víctimas de violencia y por sus hijas/os. El cuarto eje es un eje transversal encaminado a generar la gobernanza y las condiciones materiales necesarias para la implementación de la estrategia nacional o política de abordaje integral de la VCMN.

El paso 2 tiene por objetivo estimar los costos de implementación del estándar deseable de intervención a partir de los cuatro ejes mencionados. El costo de la estrategia o plan para la VCMN estará dado por la suma de costos de implementación de los cuatro ejes de intervención. El paso 3 consiste en identificar las políticas, intervenciones e iniciativas vigentes para dar respuesta a la VCMN y cuantificar los recursos que los Estados ya están invirtiendo en su implementación. En el paso 4 se cuantifican los recursos necesarios para el cierre de brechas observadas en la situación vigente. Estas brechas pueden estar relacionadas con la existencia/inexistencia de respuestas (brechas de política), con la cobertura de las iniciativas vigentes (brechas de cobertura), con la calidad de las intervenciones vigentes (brecha de calidad) o con una combinación de las distintas situaciones. El quinto y último paso del ejercicio de costeo busca determinar la asignación de recursos para el cierre de las brechas a partir del análisis del espacio fiscal y de las fuentes y mecanismos de financiamiento disponibles.

El esquema metodológico descrito puede constituirse en una herramienta efectiva para apoyar la gestión presupuestaria con enfoque de género que, con sus respectivos matices, han adoptado Guatemala, El Salvador y Honduras desde hace más de una década.

Desde 2013, Guatemala institucionalizó un sistema de etiquetado por género mediante el Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CPEG), incorporándolo en los lineamientos del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y normas del presupuesto. El Manual del CPEG, con base en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008–23 (PNPDIM-PEO), establece que el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), a través de la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP), actúa como la entidad rectora en materia presupuestaria, mientras que la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) es una entidad asesora para la aplicación del CPEG.

El proceso presupuestario en El Salvador no incluye un mecanismo formal de marcadores de género, pero es posible realizar un ejercicio de rastreo de asignaciones presupuestarias encaminadas a la promoción de las mujeres y la equidad de género. En 2009, se llevó a cabo el primer ejercicio de etiquetado por género en el presupuesto general, en coordinación con el programa de participación política de ONU Mujeres, en el marco del apoyo de esta entidad a las iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género (PSG) en Centroamérica. En 2011, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, cuyo Artículo 13 estipula que el Presupuesto del Estado debe elaborarse con enfoque de género e incorporar los recursos necesarios para darle cumplimiento a dicha ley.

En Honduras, los lineamientos de Política Presupuestaria emitidos por la Secretaría de Finanzas (SEFIN) establecen que, para la realización del Proyecto de Presupuesto, todas las dependencias y organismos del gobierno deben tomar en cuenta los compromisos que el Estado de Honduras ha asumido con los derechos humanos y la equidad de género, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU) de la situación de los derechos humanos en Honduras, las disposiciones emanadas de la Convención para Eliminar toda forma de Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW) y las políticas de género vigentes en el país, entre otros. La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República estipula la adopción del enfoque de género en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, planes y presupuestos de la administración pública, lo cual permite determinar el presupuesto asignado a la Atención Integral de la Mujer.

En promedio, las asignaciones para programas y políticas etiquetadas como vinculadas a la promoción integral de las mujeres según los marcos presupuestarios de cada país han representado 1,5% del presupuesto general del Estado en El Salvador (2022), 4,7% en Honduras (2020) y 8,3% en Guatemala (2022).

En la última sección del informe, se presentan los resultados de un ejercicio preliminar de estimación de los costos de implementar tres medidas encaminadas a fortalecer la autonomía económica de mujeres víctimas de violencia y en situación de vulnerabilidad socioeconómica en los tres países. Tales medidas son: i) concesión de una licencia remunerada de 15 días para trabajadoras que han sido víctimas de violencia; ii) entrega de una pensión no contributiva para hijos menores de 18 años de mujeres víctimas de femicidio/feminicidio; y iii) implementación de un programa de transferencias monetarias para fortalecer la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad social. Se ha examinado también una cuarta medida, la creación de un cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género, pero no se ha estimado su posible costo fiscal, debido a la falta de la información pertinente.

La primera medida evaluada consiste en una licencia remunerada por 15 días para trabajadoras que han sido víctimas de violencia, bajo cuatro escenarios: a) mujeres ocupadas en un empleo formal, b) mujeres que laboran en el sector informal, c) todas las mujeres que formen parte de la población económicamente activa (PEA) ocupada, y d) todas las mujeres que forman parte de la PEA y de la Población Económicamente Inactiva (PEI).

La segunda medida evaluada es en la entrega de una pensión mensual a las niñas, niños y adolescentes (NNA) que han perdido a sus madres en circunstancias de femicidio/feminicidio. La justificación de tal pensión estribaría en su carácter de medida reparatoria del daño sufrido, en la medida en que cabe al Estado una responsabilidad por no haber adoptado las medidas necesarias para prevenir la violencia contra las mujeres.

La tercera medida evaluada consiste en un programa de transferencias monetarias para fortalecer la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad social. La racionalidad de este tipo de programas estriba en la importancia de facilitar a las mujeres en situación de vulnerabilidad frente a situaciones de violencia, los recursos para poder desvincularse de la convivencia con el agresor sin poner en riesgo la manutención de hijos e hijas. Una mujer empoderada tiene más posibilidades de denunciar a su agresor/a y seguir el proceso hasta ver sus derechos reconocidos y protegidos.

El Cuadro RE.1 resume el costo fiscal agregado de las tres medidas evaluadas. El costo varía entre un mínimo de US\$140.8 millones en El Salvador y US\$149.1 millones en Honduras hasta US\$450 millones en Guatemala. En los tres países, el costo representa una modesta proporción con respecto al Presupuesto del Estado (entre 1,9% y 3,24%) y como proporción del PIB (entre 0,49% y 0,53%).

CUADRO RE.1. Cuadro resumen del costo fiscal de las medidas para atender la VCMN en Guatemala, El Salvador y Honduras (2021)

Medida	Guatemala	El Salvador	Honduras
Costo fiscal de cada medida (Millones de US\$)			
Licencia laboral en escenarios C+D	189.2	60.8	64.8
Pensión por feminicidios/femicidios	0.193	0.292	0.551
Iniciativa para empoderamiento económico	260.5	79.8	83.8
Costo fiscal agregado			
En millones de US\$	450.0	140.8	149.1
Como % del presupuesto del Estado	3.24	1.90	2.24
Como % del PIB	0.52	0.49	0.53
Per cápita (US\$ por mujer)	51.78	41.78	30.19
Memorandum items			
PIB (millones de US\$)	85.984	28.737	28.390
Presupuesto del Estado (millones de US\$)	13.901	7.424	6.658
Población de mujeres (personas)	8.690.024	3.370.080	4.940.332

Fuente: estimaciones reportadas en los cuadros 7, 8 y 10 del documento.

Las medidas evaluadas se refieren a tres ejemplos de medidas reparatorias de violencia contra las mujeres. Este es un ejercicio indicativo, a título ilustrativo y que se realiza a partir de los datos disponibles. Un ejercicio más riguroso del costo fiscal de cualquier intervención para prevenir, atender y reparar la VCMN requeriría una combinación de los dos métodos principales de costeo aplicados en el ámbito de las políticas públicas: el micro-costeo o costeo por ingredientes, y el macro-costeo o método de costeo por el lado del gasto.

En principio, la metodología de costeo puede aplicarse a una amplia variedad de posibles medidas relacionadas con los ejes propuestos (prevención, atención, reparación y gobernanza), dependiendo de la definición del estándar deseable de intervención y de la disponibilidad de información. Esta metodología puede ser utilizada como una herramienta para planificar políticas públicas de VCMN y, más específicamente, para que las instituciones de gobierno de los tres países identifiquen sus intervenciones estándar y posteriormente realicen el micro y macro costeo de las brechas, y determinen si los programas que ya se implementan requieren ser escalados, implementados en otros territorios, adaptados o reformulados.

En definitiva, la utilidad de la metodología dependerá de su incorporación dentro de una estrategia integral que permita coordinar abordajes intersectoriales y movilizar el financiamiento adecuado mediante la identificación ex ante de recursos y la definición de mecanismos presupuestarios para apoyar la efectiva implementación de políticas y el cumplimiento de los compromisos internacionales para generar entornos que garanticen una vida libre de violencia para las mujeres y las niñas.



INTRODUCCIÓN

Los derechos de las mujeres y las niñas son derechos humanos que, en cuanto tales, abarcan todos los aspectos de la vida: la salud, la educación, la participación política, el bienestar económico, el no ser objeto de violencia, así como muchos más. Por ello, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) subrayaba que “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad” (ONU, 1979).

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994) condenó todas las formas de violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, al tiempo que estableció el compromiso de los Estados Partes de adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar cualquier forma de violencia contra la integridad física, sexual y psicológica de las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado.

Más recientemente, la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 ha confirmado que la eliminación de la violencia de género es un componente necesario y vital del desarrollo sostenible. En el preámbulo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015) se destaca que “lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas hará una contribución crucial al progreso en todos los objetivos y metas... Todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas serán eliminadas...”. Más específicamente, el ODS 5 establece la meta de violencia de género cero en 2030, mientras que el ODS 16 propone la eliminación de todas las formas de violencia, incluida la violencia contra la niñez.

La violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) es la manifestación extrema de las desigualdades de género y de las múltiples formas de discriminación que limitan el logro del pleno potencial de las mujeres. Con frecuencia, la violencia contra las mujeres forma parte de un complejo entramado de relaciones patriarcales y de brechas de género que las mantienen rezagadas con respecto a los hombres en el acceso a los bienes públicos, al crédito, a la tecnología, la acumulación de capital humano, y la participación en el mercado laboral, entre otros (PNUD, 2022a).

Las barreras explícitas e implícitas que enfrentan las mujeres se manifiestan en discriminación laboral en términos de horas de trabajo e ingresos, así como en una multiplicidad de normas sociales sesgadas en desmedro de la mujer. La violencia que sufren las mujeres en todas sus formas (física, emocional, sexual, laboral, política, económica, obstétrica, etc.) no es sino la expresión última de la violencia estructural que les inflige un sistema de dominación patriarcal (PNUD, 2021).

Sobre la carga de la discriminación de género a la que todas las mujeres están sometidas por su condición de mujer, se suman otros factores relacionados con las identidades sociales de las mujeres, como la clase, casta, raza, color, etnia, religión, origen nacional y orientación sexual,

que configuran la manera específica en que los diversos grupos de mujeres experimentan la discriminación (Iniciativa Spotlight y PNUD, 2021). Estos son factores importantes a tener en cuenta cuando una mujer víctima o sobreviviente de violencia llega a las instituciones públicas, o no gubernamentales, de manera que se busque la garantía de sus derechos en el abordaje que se le brinde.

Dada la complejidad y multidimensionalidad de la problemática, el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 resaltaba que las políticas públicas dirigidas a erradicar la VCMN deben adoptar un enfoque integral que incluya la prevención, la atención, la sanción y la reparación. Este enfoque también debe integrar perspectivas económicas, sociales, culturales y de justicia para enfrentar el problema a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida de las mujeres (PNUD, 2021). En la misma línea, el Informe global sobre Desarrollo Humano 2021/2022 ha subrayado que “vivir una vida libre de violencia es un derecho humano de las mujeres y de las niñas, cuyo cumplimiento efectivo requiere de respuestas integrales del Estado y debe enmarcarse en el ámbito más amplio de las políticas para la promoción integral de las mujeres” (PNUD, 2022a).

El abordaje de la violencia de género en un marco de promoción de los derechos humanos de las mujeres ha logrado avances importantes en Guatemala, El Salvador y Honduras en las últimas dos décadas. Los tres países son signatarios de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, entre otros instrumentos internacionales, si bien Honduras no ha firmado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, a diferencia de Guatemala y El Salvador, que sí lo han suscrito.

Guatemala cuenta con una Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer (Decreto N° 22-2008) desde 2008, y con una Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar (Decreto N° 97-96). El Salvador aprobó la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (Decreto N° 520) en noviembre de 2010 y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (Decreto N° 645) en marzo de 2011. Honduras no cuenta con una ley específica sobre la violencia contra las mujeres, pero desde 1997 emitió una Ley contra la Violencia Doméstica (Decreto N° 132-97) y en 2013 adicionó el Artículo 118-A al Código Penal tipificando el delito de femicidio en el país (Decreto N° 23-2013). Una propuesta de ley integral contra la violencia hacia las mujeres se encuentra en proceso de validación y estimación de presupuesto institucional previo a enviarse al Congreso.

Los tres países han desarrollado también instrumentos normativos y jurídicos y políticas presupuestarias para apoyar las políticas públicas que les permitan a las mujeres contar con mayor protección de su integridad y que les faciliten reinserirse en distintos ámbitos para desarrollar su vida. No obstante, esos esfuerzos, aún persiste un déficit de respuestas públicas en torno al abordaje integral de la VCMN.

La violencia en general, y la VCMN en particular, imponen grandes costos humanos y económicos sobre Guatemala, El Salvador y Honduras, en términos de gastos por prevención, atención, reparación de daño, sanción, gastos personales de las víctimas y sus familiares, y gastos institucionales diversos, además de sus efectos sobre la productividad y el desarrollo económico en la medida que afecta la participación de las mujeres en las actividades productivas de los países.

Enfrentar la VCMN requiere, por tanto, la implementación de un modelo de intervención integral que garantice el ejercicio efectivo del derecho que tienen las mujeres y las niñas a vivir en un entorno libre de violencia. Ello implica identificar y cuantificar las brechas de inversión (diferencia entre cuánto se invierte y cuánto se debería invertir) para mejorar la implementación de las políticas públicas de prevención, atención y reparación de la VCMN. Estas brechas pueden estar relacionadas con la existencia/inexistencia de respuestas adecuadas por parte del Estado para prevenir y atender el problema de la VCMN (brechas de política), con la cobertura de las iniciativas vigentes debido a la presencia de barreras de acceso de las mujeres y las niñas a dichas iniciativas (brechas de cobertura), con la calidad de las intervenciones vigentes (brecha de calidad) o con una combinación de todas ellas.

En ese marco, este informe pretende efectuar una aproximación al costeo de las políticas públicas de prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres en Guatemala, El Salvador y Honduras. En la primera sección, se aborda la definición de violencia contra las mujeres. La segunda sección presenta un resumen de la metodología de costeo desarrollada por PNUD-CAF (2020) para estimar los recursos financieros que un Estado debe invertir en la implementación de políticas para garantizar el ejercicio efectivo del derecho que tienen las mujeres y las niñas a vivir en un entorno libre de violencia. En la tercera sección se describe el enfoque de presupuesto con perspectiva de género como una herramienta de gestión presupuestaria de considerable utilidad para promover el desarrollo integral de las mujeres.

Las secciones cuatro, cinco y seis presentan una descripción de los marcos presupuestarios para impulsar las políticas de igualdad de género en Guatemala, El Salvador y Honduras, respectivamente. La sección 7 realiza un ejercicio de estimación aproximativo de los costos fiscales de implementar tres intervenciones puntuales para abordar la VCMN: una licencia laboral para las trabajadoras víctimas de violencia, una pensión no contributiva para los hijos e hijas de víctimas de feminicidio y un programa de transferencias monetarias para fortalecer la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad social. La sección 8 concluye con algunas consideraciones y recomendaciones para avanzar las políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN en los tres países.

1. DEFINICIÓN DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

De acuerdo con la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993), por “violencia contra la mujer” se entiende “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada” (Artículo 1).

El Artículo 2 de la misma Declaración añade que “la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, aunque sin limitarse a ellos:

- a. La violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación;
- b. La violencia física, sexual y psicológica perpetrada dentro de la comunidad en general, inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada;
- c. La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra”.

Todas las formas de violencia comparten la noción común de violencia en sentido amplio como referida a todo acto (o la amenaza) que cause daño o sufrimiento, sea este físico, emocional, psicológico, patrimonial o económico, etc. Sin embargo, lo específico de la violencia contra las mujeres es que se ejerce contra ellas por su condición propia de ser mujeres.

Con frecuencia se escucha que los términos de “violencia contra las mujeres”, “violencia de género”, “violencia doméstica” y “violencia intrafamiliar” se utilizan de modo intercambiable, como si se tratase de sinónimos. Si bien hay una conexión entre ellos, en rigor no significan lo mismo (véase Recuadro 1).

RECUADRO 1. Violencia doméstica, violencia intrafamiliar, violencia de género y violencia contra las mujeres.

De acuerdo con PNUD y ONU-MUJERES (2017), la *violencia doméstica* es aquella perpetrada por un varón o una mujer exclusivamente en el ámbito privado, comúnmente el hogar donde vive o reside la víctima/sobreviviente, que también puede ser un varón o una mujer, indistintamente. Lo particular de esta categoría es el ámbito privado donde se inflige la violencia en cualesquiera de sus manifestaciones, ya sea entre familiares, consanguíneos o políticos, o bien entre personas que, sin ser familiares, viven en un mismo hogar (misma unidad doméstica).

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

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

Según la Convención de Belem do Pará, la *violencia contra las mujeres* hace referencia a “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado” (Capítulo I, Artículo 1°). La violencia contra las mujeres incluye la multiplicidad de expresiones de violencia, perpetradores y ámbitos en los que puede ejercerse, ya sea dentro de la familia, la pareja o cualquier otra relación interpersonal, en la comunidad o en el espacio público, incluyendo aquella por acción, omisión e inacción del Estado (Capítulo I, Artículo 2°).

Fuente: PNUD (2020).

La agresión y el maltrato contra las mujeres no son actos aislados, sino que forman parte de un proceso de interacción potenciado por valores vinculados a la relación de dominación y sumisión y a la desigualdad entre los sexos (CEPAL, 1996). La violencia contra las mujeres no incluye cualquier forma de violencia cuyo blanco es una mujer, sino aquellas en las que opera la discriminación como condición para que se ejerza en la forma en que se ejerce. Esta violencia cumple un papel social fundamental como mecanismo por el que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre (PNUD, 2020).

La violencia contra las mujeres es infligida solo hacia las mujeres, debido a su sexo o su expresión de género, y en la gran mayoría de los casos es perpetrada por los hombres por una multiplicidad de causas en un “sistema de dominación masculina” que está anclado históricamente. Este tipo de violencia tiene múltiples causas, entre las que destacan las condiciones socioculturales que la generan: por una parte, la división sexual del trabajo y, por otra, aspectos ideológico-culturales adquiridos en el proceso de socialización diferencial y en el aprendizaje cotidiano de los roles y atributos psíquicos estereotipados que se otorgan a hombres y mujeres y que, una vez incorporados en sus identidades, crean condiciones que contribuyen a la violencia (PNUD, 2020).

La violencia de pareja íntima es una de las múltiples formas de violencia que sufren las mujeres, y la más silenciada por las mujeres. Contrariamente a lo que podría pensarse, la violencia de pareja íntima no depende del nivel socioeconómico o de las características étnico-raciales de los hombres que la ejercen o de las mujeres que la padecen. La violencia contra las mujeres no se ejerce únicamente en el ámbito privado, sino que constituye un continuum a lo largo de sus vidas (CAF-PNUD 2018). Son múltiples los actores que la ejercen y de variadas formas, desde el vecino que acosa sexualmente, el compañero que maltrata, el padre que de niña la hace trabajar, hasta el funcionario que revictimiza.

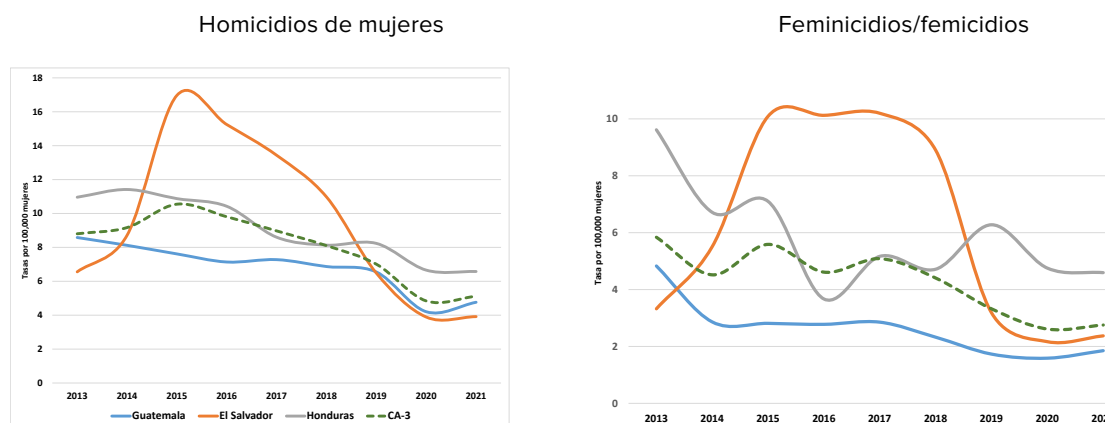
La violencia contra las mujeres ha de analizarse en relación con las múltiples estructuras de poder y de opresión que dividen a nuestras sociedades, la discriminación por género se interseccionan con la discriminación de clase, etnia, origen nacional, condición de discapacidad, edad, orientación sexual e identidad y expresión de género, entre otras, construyendo identidades complejas que se interseccionan produciendo situaciones, experiencias y posiciones de poder diferenciadas (CAF- PNUD 2018).

Los niveles de violencia contra las mujeres en Guatemala, El Salvador y Honduras son muy elevados. Se estima que en 2019 ocurrieron más de 870.000 incidentes de violencia contra las mujeres en Guatemala y casi 360.000 en El Salvador, de acuerdo con el estudio de PNUD (2022b) sobre los costos económicos de la violencia en los países del Norte de Centroamérica. No hay estimaciones específicas de hechos de violencia contra las mujeres en Honduras, pero se estima que en el mismo año ocurrieron en dicho país más de 215.000 incidentes de violencia intrafamiliar, en los cuales las víctimas suelen ser principalmente las mujeres, según el mismo estudio (PNUD, 2022b).

Dentro de las manifestaciones de la violencia contra las niñas, destacan los altos índices de embarazos en niñas de 10 a 14 años que se registran en los tres países. Por ejemplo, en el año 2022, el Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva de Guatemala reportó 2.187 nacimientos de madres entre 10 a 14 años. En Guatemala, estos embarazos son calificados como delito de abuso sexual en la legislación nacional (Art. 173 del Código Penal). Por otro lado, existen también los matrimonios y uniones forzadas infantiles, en los cuales las niñas tienen una probabilidad mayor que los niños de casarse siendo menores de edad y por lo tanto, de abandonar la escuela y de sufrir violencia sexual, física y psicológica.

Si bien los hombres (principalmente los jóvenes) tienen mayores probabilidades de morir que las mujeres en contextos violentos en los tres países, las tasas de homicidio de mujeres son también muy altas en términos comparativos internacionales (Gráfico 1). Si a ello se le suman las diferentes manifestaciones de violencia que las mujeres enfrentan dentro del seno familiar, así como en barrios, escuelas, y otros espacios de interacción social, las mujeres están expuestas y enfrentan un alto grado de inseguridad y violencia en los espacios públicos y privados en los tres países, tal como se analiza en el informe “La Cara Escondida de la Inseguridad: Violencia contra las mujeres en Centroamérica y República Dominicana” (Infosegura-PNUD, 2020). La VCMN es también un grave problema de seguridad ciudadana, que compromete la gobernabilidad democrática de los países.

GRÁFICO 1. Tasas de homicidios de mujeres y de feminicidios/femicidios por cada 100.000 mujeres en Guatemala, El Salvador y Honduras, 2013-2021



Fuente: datos de El Salvador, PNC y MJSP (2013-2021); Guatemala, INE (2013-2021); Honduras, Unidad Técnica de Coordinación Interinstitucional/Subsecretaría de Seguridad (2013-2021) y IUDPAS (2013-2021).

El feminicidio/femicidio como máxima expresión de la violencia contra las mujeres, constituye un problema grave en la región. Según datos de CEPAL, en América Latina las tasas más altas de feminicidios por cada 100.000 mujeres en 2020 correspondieron a Honduras (4.7 por cada 100.000 mujeres), República Dominicana (2.4) y El Salvador (2.2). Guatemala registró una tasa menor (1.6), pero en todo caso preocupante¹. En América Latina y el Caribe, América Central es la subregión con mayores niveles de feminicidio (PNUD, 2021).

Tal como se desarrolla en el estudio de la Iniciativa Spotlight y PNUD (2021), la VCMN constituye un fenómeno enormemente complejo que se origina y se sostiene en contextos sociales, económicos y culturales en los que se entrecruzan múltiples factores que obstaculizan la construcción de relaciones de género igualitarias, plurales y democráticas. En particular, en Guatemala, El Salvador y Honduras, la pobreza, la desigualdad, la dinámica migratoria y la presencia de la criminalidad organizada generan y refuerzan procesos violentos que afectan en forma diferencial la vida de las mujeres, niñas y adolescentes.

Adicionalmente, los altos niveles de violencia de género se han visto amplificados por la ausencia y/o debilidad de las respuestas institucionales para enfrentar la inseguridad ciudadana. Aún más preocupante, la mayoría de las víctimas de femicidio/feminicidio comprenden mujeres jóvenes, cuyas vidas resultan truncadas en una etapa temprana de su ciclo de vida, imponiendo costos mayores sobre las sociedades en términos de la productividad perdida y de los efectos psicosociales cuando se dejan niños en orfandad.

Los tres países han impulsado planes de acción para dar respuesta a esta problemática y se han emprendido iniciativas para implementar servicios como líneas de ayuda, apoyo legal, terapia psicológica, y refugios temporales, entre otros. A pesar de esos esfuerzos, los programas y recursos resultan insuficientes e inadecuados en comparación con las necesidades, y se echa de menos una respuesta integral de política pública para erradicar el problema.

¹ oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio



2. ABORDAJE METODOLÓGICO PARA COSTEAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

Sobre la base del Modelo Marco de Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas (VCMN) que PNUD y ONU Mujeres (2017) han desarrollado, en PNUD-CAF (2020) se propone una metodología de costeo para estimar la magnitud de los recursos financieros que un Estado debe invertir en la implementación de políticas para garantizar el ejercicio efectivo del derecho que tienen las mujeres y las niñas a vivir en un entorno libre de violencia.

Esa metodología se organiza alrededor de cinco preguntas ordenadoras del proceso de costeo:

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

La metodología plantea cinco pasos para responder a estas preguntas mediante la implementación de una serie de procesos que combinan elementos de planificación de las políticas públicas y métodos de microcosteo y macrocosteo para identificar, medir, valorar y comparar los costos y beneficios de las intervenciones o decisiones bajo consideración y obtener los recursos para financiar el cierre de las brechas que se identifiquen entre el estándar deseable de intervención y los recursos disponibles.² La Figura 1 resume esos cinco pasos.

² En el campo de las políticas públicas hay dos métodos principales de costeo: el denominado costeo por ingredientes, o microcosteo, y el método de costeo por el lado del gasto o macrocosteo. El método de microcosteo consiste en aproximar los costos totales de una política a partir de la identificación de todos los factores de producción e insumos necesarios para la provisión de los bienes y servicios públicos asociados a su implementación. El macrocosteo usa grandes componentes de gasto, con base en información presupuestaria, como insumo para el cálculo de los costos de una intervención (PNUD, 2020).

FIGURA 1. Pasos de la metodología de costeo de PNUD-CAF (2020) para un abordaje integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas (VCMN).



Fuente: PNUD-CAF (2020).

2.1. El estándar deseable de intervención

El primer paso del proceso de costeo consiste en definir un “estándar deseable de intervención”, esto es, identificar los recursos públicos que necesitan los Estados para dar una respuesta contundente y sostenible al problema de la VCMN. Ese estándar deseable estaría estructurado en cuatro ejes para abordar la VCMN: i) la prevención, ii) la atención, iii) la reparación y iv) la protección y gobernanza. La implementación de dicho estándar requiere de políticas o planes nacionales integrales cuyos objetivos estén centrados en los cuatro ejes mencionados; que estas políticas sean pactos de Estado, que aseguren compromisos a largo plazo y que tengan un enfoque multidisciplinario, intersectorial e interseccional,³ e incluyan intervenciones en el nivel personal, familiar, laboral, comunitario, y social a los niveles territoriales y locales, interinstitucional e intergubernamental (PNUD, 2020). La definición concreta del estándar deseable de intervención en los distintos ejes dependerá de la legislación vigente en cada país, así como de la correlación de fuerzas sociales y políticas y de la capacidad del entorno institucional de responder a las demandas sociales, en lo cual cabe un importante rol a las organizaciones de mujeres.

El eje de prevención tiene dos objetivos centrales. Por un lado, garantizar la prevención primaria de la VCMN mediante acciones directas tendientes a reducir los riesgos de la violencia en los espacios públicos y privados. Dentro de este conjunto se incluyen las iniciativas de comunidades y ciudades seguras para mujeres y niñas, la implementación de protocolos de seguridad ante riesgos de feminicidio/femicidio y los programas contra la explotación sexual y la trata de personas. El segundo objetivo de este eje es promover cambios en la

³ El enfoque de interseccionalidad contribuye a entender que la discriminación de la mujer por motivos de género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género.

sociedad para la superación de patrones culturales patriarcales que naturalizan la violencia contra las mujeres y el surgimiento de masculinidades mediante acciones de comunicación y sensibilización masivas y programas de educación dirigidos a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y también a las familias, las comunidades y la ciudadanía en general. La Tabla 1 muestra el detalle de las intervenciones incluidas en este eje, agrupadas en seis dimensiones.

TABLA 1. Matriz de intervenciones para la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas

Dimensión	Denominación de la intervención
Ciudades y comunidades seguras	<ul style="list-style-type: none"> » Iniciativas tipo “mujer segura” como el transporte colectivo seguro para mujeres (denuncias rápidas sobre abusos en transporte colectivo, buses o vagones especiales, acoso y acoso callejero, etc.) » Mecanismos de pedidos de auxilio en espacios públicos » Comunidades/barrios con mecanismos de alertas, redes e intervención ante la VCMN » Comunidades /barrios equipados (iluminación)
Acción ante peligros inminentes	<ul style="list-style-type: none"> » Protocolos de mecanismos policiales a activar ante riesgos de Femicidios/femicidios
Migración segura	<ul style="list-style-type: none"> » Programas contra la trata de personas (difusión, apoyo en terminales de transporte y hoteles)
Cambio de patrones culturales patriarcales: educación, comunicación	<ul style="list-style-type: none"> » Campaña nacional por la igualdad de género » Educación sexual integral niveles básico y medio » Estudios de género de nivel terciario » Medidas de incentivos a cambios culturales (premios) » Programas de noviazgos sin violencia, campañas de prevención de embarazos de adolescentes » Formación y debate ciudadano sobre VCMN y género
Masculinidades	<ul style="list-style-type: none"> » Iniciativas/políticas de género destinadas a hombres y masculinidades » Campañas de sensibilización dirigidas a hombres sobre masculinidades para la prevención de la VCMN » Debate público sobre masculinidad (seminarios/paneles y otros) » Centros de (re) educación de hombres que ejercen violencia
Familias despatriarcalizadas	<ul style="list-style-type: none"> » Programas de formación dirigidos a las familias para desmontar las relaciones patriarcales⁴

Fuente: PNUD (2020).

⁴ Despatriarcalización es la construcción de políticas públicas contra las relaciones sociales de dominio patriarcal, esto es, contra el sistema institucionalizado que mantiene la subordinación e invisibilización de las mujeres y todo aquello considerado como “femenino”, con respecto a los varones y lo “masculino”, creando así una situación de desigualdad estructural de género.

El eje de atención tiene como propósito ofrecer y fortalecer las respuestas y modelos de atención integrales de la VCMN, con foco en la prestación de servicios a nivel de la atención primaria y en la generación de mecanismos de articulación interinstitucional que garanticen un abordaje integral, multidisciplinario, coordinado y de calidad en la atención. Estos servicios incluyen la implementación de líneas telefónicas de atención de emergencias y su vinculación con los servicios de salud, policiales y sociales; centros de acogida para víctimas de violencia; atención de la salud física y mental de las víctimas; mecanismos de acceso a la justicia incluyendo la defensoría gratuita de las víctimas; y mecanismos de seguridad y protección para las mujeres y niñas en situación de violencia. Tales servicios deben ser brindados por un funcionariado capacitado y sensibilizado en atención con perspectiva de género y de derechos humanos. La Tabla 2 presenta el detalle de las intervenciones incluidas en este eje agrupadas en cuatro dimensiones.

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

Dimensión	Denominación de la intervención
Asistencia y rescate de víctimas de violencia	<ul style="list-style-type: none"> » Línea de asistencia y prevención de violencia de género » Centros de atención de mujeres víctimas de violencia » Centros de acogida para mujeres que viven violencia y sus hijos/as, por ejemplo, los Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia (CAIMUS) » Rescate de mujeres en trata para esclavitud sexual » Centros de protección para niñas víctimas de violencia sexual y trata.
Salud física y mental	<ul style="list-style-type: none"> » Servicios de salud y atención psicológica para víctimas de VCMN » Protocolo para la atención integral de personas víctimas de violaciones sexuales (acciones para la implementación del protocolo), así como para cualquier violencia contra la mujer y sus diferentes manifestaciones » Programas de atención con calidez del personal de salud » Pautas de respuestas ante acoso y agresión sexual en ámbitos específicos (universidades, trabajo) y espacios públicos.
Acceso a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> » Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) » Patrocinio jurídico para casos de VCMN en fueros administrativos, de familia, civiles y penales » Protocolos/Procedimientos de vía rápida en la justicia (penal, de familia, civil, administrativa) para los casos de VCMN » Iniciativas para incrementar la denuncia y protocolos para evitar la revictimización » Órganos Jurisdiccionales especializados en Violencia contra las Mujeres” y/o Sistemas Integrados de Atención a Víctimas.
Seguridad para mujeres y niñas en situación de riesgo	<ul style="list-style-type: none"> » Sistema de botones de pánico para mujeres y niñas víctimas de violencia » Guía de actuación para las fuerzas policiales y de seguridad para la investigación de femicidios en el lugar del hallazgo.

Fuente: PNUD (2020).

El eje de reparación tiene como propósito reparar los derechos vulnerados, así como los derechos vulnerados a manera de daños físicos, psicológicos y materiales sufridos por las víctimas de violencia y por sus hijas/os. Las acciones pueden adoptar muchas formas, desde una condena penal, una indemnización por daños y perjuicios, una indemnización del Estado y la condena pública de la violencia. De acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia, las medidas de reparación incluyen también la transformación de las normas sociales para que dichos actos no se repitan, la capacitación del funcionariado en temas de género y DDHH, creación y presupuestación de protocolos, campañas educativas, jueces/juezas capacitadas en instrumentos internacionales en la materia, etc. (CIDH, 2018). El modelo de intervención propuesto incluye un conjunto mínimo de acciones públicas centradas en la rehabilitación física y emocional de las víctimas y de intervenciones orientadas a su empoderamiento económico y a la compensación económica de los hijos e hijas de mujeres víctimas de feminicidios. La Tabla 3 presenta el detalle de las intervenciones incluidas en este eje agrupadas en tres dimensiones.

TABLA 3. Matriz de intervenciones para la reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas

Dimensión	Denominación de la intervención
Reparación de violencia física	<ul style="list-style-type: none"> » Cirugía plástica reparadora de secuelas de lesiones causadas por actos de violencia contra la mujer » Rehabilitación física de mujeres con secuelas por violencia.
Reparación de violencia emocional	<ul style="list-style-type: none"> » Asistencia psicológica para mujeres víctimas de violencia » Creación de grupos de apoyo a mujeres que vivieron violencia.
Reparación de violencia económica	<ul style="list-style-type: none"> » Licencia por violencia de género » Pensión para hijos/hijas de víctimas de femicidio » Inclusión laboral para mujeres víctimas de violencia.
Reparación de la violencia sexual	<ul style="list-style-type: none"> » Programas de reparación integral para mujeres víctimas de violencia sexual.

Fuente: PNUD (2020).

Por último, el cuarto eje es un eje transversal que tiene como propósito generar la gobernanza y las condiciones materiales necesarias para la implementación de la estrategia nacional o política de abordaje integral de la VCMN. Dicho eje incluye las intervenciones vinculadas con la construcción de la arquitectura institucional para el ejercicio de la rectoría de la política en materia de VCMN y su articulación intersectorial e interjurisdiccional dentro del Estado y con la sociedad civil (particularmente con las organizaciones de mujeres), el fortalecimiento de capacidades dentro del Estado en materia de género y violencia, la actualización del marco normativo vinculado con la VCMN, incluyendo el desarrollo de protocolos de actuación, la generación de conocimiento sobre el problema y la evaluación y monitoreo de las políticas. La Tabla 4 presenta el detalle de las intervenciones incluidas en este eje, agrupadas en seis dimensiones.

TABLA 4. Matriz de intervenciones para la protección y gobernanza de las políticas de abordaje de la violencia contra las mujeres y las niñas

Dimensión	Denominación de la intervención
Rectoría de la política de VCMN	<ul style="list-style-type: none"> » Fortalecimiento de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres » Gestión para la implementación de estrategias y planes nacionales integrales centrados en los ejes de prevención, atención, sanción y reparación.
Fortalecimiento institucional	<ul style="list-style-type: none"> » Fortalecimiento de capacidades en materia de igualdad de género a los empleados de los sistemas de seguridad y justicia » Fortalecimiento de capacidades en género y VCMN de todo el funcionariado participante de las rutas críticas » Presupuestación con perspectiva de género.
Generación de evidencia, evaluación y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> » Observatorio de violencia contra las mujeres » Registros de femicidios/casos de VCMN » Encuestas especializadas para medir la VCMN » Investigaciones cualitativas sobre experiencias » Construcción de bases de datos de destinatarias » Mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas o planes nacionales.
Marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> » Desarrollo/fortalecimiento de marcos normativos penales, civiles, de familia y administrativos que garanticen la prevención, la protección, la persecución y la sanción efectivas, así como disposiciones de reparación y resarcimiento de la VCMN » Desarrollo/fortalecimiento de marcos normativos en ámbitos locales/municipales » Desarrollo de protocolo para la atención integral de víctimas de violaciones sexuales » Desarrollo de protocolo para el rescate de víctimas de trata de personas.
Articulación intersectorial/interjurisdiccional/intergubernamental/sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> » Consejos consultivos para el tratamiento de las políticas integrales de abordaje de la VCMN » Presupuestos etiquetados por género » Desarrollo e implementación de mecanismos de articulación intersectorial » Mesas de articulación con la sociedad civil y con destinatarias.
Fortalecimiento de las organizaciones de mujeres	<ul style="list-style-type: none"> » Fondos específicos a organizaciones de mujeres que trabajan en VCMN » Programas de formación de funcionariado público, impartido por organizaciones de mujeres que trabajan sobre VCMN.

Fuente: PNUD (2020).

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

Si bien muchas de las intervenciones son de carácter multisectorial e inter-jurisdiccional, siempre habrá un organismo o área específica dentro del Estado con la responsabilidad primaria por su implementación, que es el que tiene el mandato funcional para implementar la intervención. Este mandato puede estar explicitado en los planes o estrategias, en las leyes, resoluciones o documentos normativos, en los presupuestos públicos o en cualquier otro documento de planificación del Estado.

2.2. Los costos de implementación del estándar deseable de intervención

El paso 2 tiene por objetivo estimar los costos de implementación del estándar deseable de intervención a partir de los cuatro ejes de intervención mencionados. El costo de la estrategia o plan para la VCMN estará dado por la suma de costos de implementación de los cuatro ejes de intervención. A su vez, el costo de cada eje estará dado por la sumatoria de los costos de implementación de las distintas intervenciones identificadas en cada caso.

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

Los insumos son los recursos humanos, materiales (bienes de consumo), maquinarias, equipos y servicios de terceros que se requieren para generar un producto (bien o servicio público final o intermedio). Una vez que se tienen los costos de los insumos por unidad de producto, pueden calcularse los costos totales de producción de cada producto.

2.3. El esquema de intervención o las políticas vigentes y su costo

El paso 3 consiste en identificar las políticas, intervenciones e iniciativas vigentes para dar respuesta a la VCMN y cuantificar los recursos que los Estados ya están invirtiendo en su implementación. Estas políticas, intervenciones o iniciativas pueden estar más o menos articuladas entre sí, pueden ser de carácter sectorial o intersectorial y pueden constituir un esquema más o menos integral o articulado y alineado con la aplicación del estándar de intervención definido en el paso 1. Una vez identificadas las iniciativas y políticas vigentes que contribuyen con este esquema se buscará cuantificar o estimar la inversión destinada a su implementación, planteando alternativas metodológicas, fundamentalmente a partir de la técnica de macro-costeo, para dar respuesta a distintos escenarios de arquitectura presupuestaria y disponibilidad de información financiera de los países.

2.4. La brecha de inversión para prevenir, atender y reparar la VCMN

Una vez definidos los costos del estándar de intervención (paso 2) y la inversión pública que se realiza en el esquema de intervención vigente (paso 3) pueden calcularse los recursos necesarios para el cierre de brechas observadas en la situación vigente. Estas brechas pueden estar relacionadas con la existencia/inexistencia de respuestas (brechas de política), con la cobertura de las iniciativas vigentes (brechas de cobertura), con la calidad de las intervenciones vigentes (brecha de calidad) o con una combinación de las distintas situaciones.

En este paso, se cuantifican las brechas existentes que permiten estimar las necesidades de financiamiento para su acortamiento y eliminación en cada caso, a través de distintas acciones vinculadas al diseño o implementación de las políticas identificadas (diseño de iniciativas nuevas con metas de cobertura, escalamiento de iniciativas existentes, reasignación de recursos, reajuste de iniciativas, etc.). Como resultado de este paso se obtiene: i) identificación de brechas para la prevención, atención y reparación de la VCMN y estrategias para el cierre de brechas; ii) estimación de las necesidades de financiamiento para el cierre de cada una de las brechas, y iii) identificación de la brecha de inversión total para prevenir, atender y reparar la VCMN y estimación de las necesidades de financiamiento totales para el cierre de la brecha de inversión.

2.5. El financiamiento de la brecha de inversión

A partir del cálculo de la brecha de inversión para el cumplimiento efectivo del derecho de las mujeres y las niñas a vivir en un entorno libre de violencia, el quinto paso plantea preguntas relativas a la magnitud y posibilidades de financiamiento para cerrar dicha brecha. ¿Hay espacio fiscal para implementar un nuevo modelo de intervención? ¿Cuáles son las posibles fuentes de financiamiento para esta política? El último paso del ejercicio de costeo tiene por objetivo aportar elementos para el debate presupuestario y la asignación de recursos para el cierre de las brechas a partir del análisis del espacio fiscal y de las fuentes y mecanismos de financiamiento disponibles.⁵

No hay que perder de vista en este análisis que la alternativa de no realizar ningún esfuerzo para reducir las brechas también implica un costo, y que muchas veces el costo de “no hacer nada” puede superar con creces las inversiones para prevenir y atender oportunamente las causas de la VCMN. El costo de no hacer nada es también multidimensional e involucra, entre otros componentes, la reducción de la productividad debido a las vidas perdidas (la mayoría de ellas a edades tempranas, lo cual acrecienta ese costo), los costos de atención médico-hospitalaria de las víctimas, los costos difíciles de monetizar de la desintegración social, el daño psicológico de las víctimas y de los familiares que las sobreviven (principalmente niños en orfandad), los costos judiciales y de medidas de reparación, etc.

⁵ El concepto de “espacio fiscal” se refiere al margen de maniobra que existe dentro del presupuesto público para proporcionar recursos para un fin deseado sin comprometer la sostenibilidad financiera del Estado (Heller, 2005).



3. PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO

La presupuestación con enfoque de género, bajo la forma de presupuestos sensibles al género (PSG) o etiquetados por género, se ha constituido en un importante mecanismo para evaluar la efectividad de los recursos utilizados en los programas y proyectos gubernamentales orientados a promover la equidad de género.

Específicamente, la presupuestación con perspectiva de género ayuda a los gobiernos a:

- i. Impulsar políticas fiscales y de gasto que aborden los desequilibrios de género y que tengan en cuenta los diferentes impactos en hombres y mujeres.
- ii. Incorporar una perspectiva de género en cada fase del ciclo presupuestario (preparación, ejecución, seguimiento y control externo del presupuesto), respaldada por un marco jurídico e institucional sensible al género (Figura 2).
- iii. Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas mediante una mayor supervisión legislativa y por parte de la sociedad civil, lo cual es vital para promover políticas con perspectiva de género, dado el mínimo gasto relacionado con el género (menos del uno por ciento) como proporción del presupuesto anual en la mayoría de los países.

El enfoque metodológico descrito más arriba para costear las políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN puede constituirse en una herramienta efectiva para apoyar la gestión presupuestaria con enfoque de género. A su vez, el presupuesto con enfoque de género constituye un instrumento de gestión presupuestaria de considerable utilidad para promover el desarrollo económico en un marco de igualdad de género y garantizar el derecho de las mujeres y las niñas a vivir una vida libre de violencias.

Específicamente, el modelo de intervención integral descrito más arriba y, específicamente, la metodología de costeo propuesta, contribuye a dimensionar la magnitud de recursos financieros necesarios para implementar las intervenciones de política pública en el ámbito de la VCMN y abogar por una asignación más eficiente de los recursos para su financiamiento, al tiempo que refuerza la integración de las dimensiones físicas (resultados) y financieras (recursos) en los procesos de planificación estratégica, y favorece el monitoreo y evaluación de las respuestas por parte de las instancias gubernamentales que ejecutan las políticas para promover la equidad de género. A la inversa, cuanto mayor sea el desarrollo de la planificación presupuestaria con enfoque de género, mayor será la posibilidad de contar con la información requerida para llevar a cabo un macro-costeo más preciso de las políticas para enfrentar la VCMN.

Reducir las brechas de género no es solamente importante para reducir la desigualdad y promover sociedades más justas, sino que también puede tener importantes repercusiones en el crecimiento económico. La presupuestación con perspectiva de género puede ser una herramienta valiosa para ayudar a afrontar estos retos, ya que permite a los gobiernos asignar y aplicar mejor los recursos de forma más inclusiva.

En términos más formales, la presupuestación con enfoque de género puede contribuir a la consecución de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030. Específicamente, la meta 5.c de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que pide a los Estados miembros que “adopten

y refuercen políticas sólidas y legislación aplicable para la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas a todos los niveles” (ONU, 2015). A tal efecto, la Comisión de Estadísticas de la ONU acordó el indicador 5.c.1, para medir el número de países que cuentan con sistemas de seguimiento y asignaciones públicas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

FIGURA 2. Ciclo presupuestario con perspectiva de género



Fuente: FMI www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/11/12/Gender-Budgeting-in-G20-Countries-506816

El indicador 5.c.1 aborda tres criterios: i) integración de los objetivos/medidas de igualdad de género en los programas gubernamentales y sus respectivas asignaciones presupuestarias, ii) integración de la presupuestación con perspectiva de género en los sistemas de gestión de las finanzas públicas; y iii) las asignaciones presupuestarias para la igualdad de género deben ser públicas (transparencia). Es el único indicador del marco de seguimiento de los ODS que vincula los sistemas presupuestarios nacionales con la aplicación de la legislación y las políticas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Históricamente, las asignaciones presupuestarias recibidas por las tres instancias rectoras de las políticas de equidad de género en Guatemala (Secretaría Presidencial de la Mujer, SEPREM), El Salvador (Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer, ISDEMU) y Honduras (Instituto Nacional de la Mujer, INAM, hasta junio de 2022, y Secretaría de Estado en el Despacho de Asuntos de la Mujer, SEMUJER, desde entonces) han sido muy modestas.⁶ Estas asignaciones han promediado entre el 0,02% y 0,03% del presupuesto general del Estado en Guatemala y Honduras, y 0,09% en el caso de El Salvador (Cuadro 1). En contraste,

⁶ En el Anexo 1 se presentan las funciones y atribuciones de las tres entidades según la normativa legal que les dio origen.

las asignaciones para programas y políticas etiquetadas como vinculadas a la promoción integral de las mujeres según los marcos presupuestarios de cada país han representado 1,5% del presupuesto general del Estado en El Salvador, 4,7% en Honduras y 7,8% en Guatemala, tal como se detalla en la siguiente sección.

CUADRO 1. Asignaciones presupuestarias para las entidades rectoras de las políticas de equidad de género en Guatemala, El Salvador y Honduras (2010-2021)

Entidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
En millones de dólares												
SEPREM	3.5	4.0	3.8	3.7	3.8	3.7	3.7	3.8	3.6	3.8	3.7	2.7
ISDEMU	3.6	3.7	4.0	5.1	6.0	5.7	5.3	5.1	5.2	6.2	6.1	6.2
INAM*	1.3	1.5	1.6	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0	1.3	1.7	1.6	1.8
Como % del Presupuesto total del Estado												
SEPREM	0.05	0.06	0.05	0.05	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.02
ISDEMU	0.10	0.08	0.09	0.11	0.13	0.12	0.11	0.10	0.10	0.09	0.10	0.08
INAM*	0.04	0.04	0.04	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Ministerio de Hacienda de El Salvador y Secretaría de Finanzas de Honduras.

*Para todo el período 2010-2021 cubierto en este cuadro, la instancia rectora de la política de equidad de género en Honduras fue el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), convertido en Secretaría de la Mujer (SEMUJER) a partir de junio de 2022.



4. PRESUPUESTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN GUATEMALA

4.1. Marco normativo

La Constitución de la República de Guatemala, en los artículos 1, 2 y 14 define que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, y como un deber fundamental le asigna el de garantizar la libertad, la justicia, el desarrollo integral y la igualdad total en dignidad, derechos del hombre y de la mujer.

A nivel de la legislación secundaria, la Ley de dignificación y promoción integral de la mujer (Decreto 7-99 del Congreso de la República de Guatemala, del 9 de marzo de 1999) señala en el artículo 2, literal a): “El gobierno tiene como objetivo promover el desarrollo integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social de Guatemala”. Por su parte, el Artículo 5 estipula que “la presente ley tiene aplicación general, por lo que involucra todos los ámbitos de la interacción social, económica, política y cultural” y establece los mecanismos fundamentales a través de los cuales el Estado, sobre la base de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer y el Plan de Equidad de Oportunidades, garantizará el desarrollo integral de las mujeres considerando la pluriculturalidad del país.

El marco legal de Guatemala en materia de políticas de equidad de género incluye también la ratificación de diversos convenios internacionales en favor de los derechos humanos de las mujeres, entre ellos la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994); la Recomendación General N°. 12 y 19 del Comité de la CEDAW, de 1989 y 1992, respectivamente; la Recomendación General N°. 35 del Comité de la CEDAW, de 2017; y las Recomendaciones específicas y generales del Comité de Expertas sobre Violencia contra la Mujer (CEVI) del Mecanismo de Seguimiento para la Implementación de la Convención de Belém do Pará.

Con relación a la ratificación de convenios internacionales, destacan también la Recomendación General N°. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y situaciones de conflicto y posteriores conflictos de la CEDAW (2013) y la Recomendación General N°. 33 sobre el Acceso de las Mujeres a la Justicia de la CEDAW (2015).

En materia de legislación nacional para enfrentar la problemática de la desaparición forzada de mujeres, la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas (Decreto N°. 9-2016) crea y regula el funcionamiento de un mecanismo de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas, a efecto de garantizar la seguridad, integridad y dignidad de las mujeres que se encuentran desaparecidas, con el fin de contar con un mecanismo que permita su pronta localización y resguardo para evitar que tras su desaparición puedan ser objeto de otro tipo de vejámenes, asesinadas o trasladadas a otras comunidades o países. Para ello, se ha conformado la Coordinadora Nacional de Búsqueda de Mujeres Desaparecidas (conformada por nueve instancias de Estado y tres Organizaciones no gubernamentales), y la cual promueve la elaboración de planes y políticas en materia de mujeres desaparecidas.

En cuanto a los marcos de protección de la niñez, cabe mencionar el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños(as), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, del año 2000, y que dio lugar a la aprobación de la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Decreto 9-2009), a través de la cual, en su Artículo 4, se crea la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET), la cual sirve como un órgano asesor a las distintas dependencias o entidades del Estado en la lucha contra la violencia sexual, explotación y trata de personas.

Ese marco internacional, así como los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala para el avance de los ODS 5 y 16, ha sido la base para el desarrollo de la agenda de equidad de género contemplada en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008–23 (PNPDIM-PEO), la cual establece doce ejes estratégicos para el empoderamiento de las mujeres: económico, recursos naturales, educación, salud, violencia contra las mujeres, equidad jurídica, racismo y discriminación, desarrollo cultural, equidad laboral, mecanismos institucionales, participación socio-política e identidad cultural (SEPREM, 2009).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032 contempla en su eje 2 varias acciones prioritarias encaminadas a fortalecer la equidad de género. Así, la Prioridad 2.2 se orienta a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los niños y niñas de cinco años, con énfasis en condiciones de vulnerabilidad y en alto riesgo nutricional. La Prioridad 2.3 manda atender de manera adecuada a las madres, niños e infantes para reducir la mortalidad materna, infantil y de la niñez. La Prioridad 2.5 apunta a lograr la universalización de la salud sexual y reproductiva de la población en edad fértil, haciendo énfasis en la educación sexual para adolescentes y jóvenes. Análogamente, dentro del Eje 3, la Prioridad 3.4 aboga por la generación de empleo decente y de calidad en un marco de equidad de género; mientras que el Eje 4 incluye prioridades para la gestión sostenible de los recursos hídricos para el logro de los objetivos sociales, económicos y ambientales (Prioridad 4.3) y la gestión sostenible de los sistemas marinos costeros, sitios Ramsar y sistemas lacustres y fluviales, considerando la pertinencia de género, de pueblos maya, xinka, garífuna y etaria (Prioridad 4.8).

El ente rector de las políticas de promoción integral de las mujeres es la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), creada mediante el Acuerdo Gubernativo 200-2000. Según este Acuerdo, la SEPREM “funcionará bajo la dirección inmediata del presidente de la República, como entidad asesora y coordinadora de políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de una cultura democrática” (Art. 1).

En materia de políticas para erradicar la violencia contra las mujeres, sin embargo, el ente rector es la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer (CONAPREVI), creada en el año 2000 mediante el Acuerdo Gubernativo 831-2000.⁷ El artículo 9 de dicho Acuerdo estableció que la misma funcionaría “... con carácter coordinador, asesor e impulsor de las políticas públicas relativas a reducir la violencia intrafamiliar y la violencia en contra de las mujeres, teniendo su mandato en lo preceptuado por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”.

⁷ Acuerdo Gubernativo N° 831-2000: Reglamento de la Ley Para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Intrafamiliar.

En 2016, mediante reforma al artículo 17 de la Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer (Decreto 22-2008) el Congreso de Guatemala estableció que la CONAPREVI es el ente rector, coordinador, asesor, impulsor de las políticas públicas relativas a reducir la violencia intrafamiliar y la violencia en contra de las mujeres.

En cuanto a la provisión de recursos para las políticas de género, el artículo 6 del Acuerdo Gubernativo de creación de la SEPREM (Acuerdo Gubernativo 200-2000) establece que “el Ministerio de Finanzas Públicas efectuará las transferencias de recursos y las operaciones presupuestarias necesarias para proveer recursos financieros y de toda índole a esta Secretaría”.

En lo que respecta al régimen financiero de la CONAPREVI, el artículo 12 del Acuerdo Gubernativo 831-2000⁸ establece que, “por tratarse de un ente colegiado, las instituciones que integran la CONAPREVI, deberán incluir dentro de sus respectivos presupuestos, una partida presupuestaria para las funciones que debe realizar la CONAPREVI”; mientras que el artículo 15 estipula que “el Ministerio de Finanzas Públicas, por medio de la Dirección Técnica del Presupuesto, deberá asignar las partidas presupuestarias que sean necesarias para el adecuado funcionamiento de CONAPREVI”.

Asimismo, la Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer (Decreto 22-2008) incluye varios artículos encaminados a garantizar los recursos para el fortalecimiento institucional y el financiamiento de las instancias responsables de implementar las políticas de prevención y atención de la violencia contra las mujeres. Entre esos artículos destacan los siguientes:

- **Artículo 16:** “Es obligación del Estado garantizar el acceso, la pertinencia, la calidad y los recursos financieros, humanos y materiales, para el funcionamiento de los Centros de Apoyo Integral para la Mujer Sobreviviente de Violencia” y será la CONAPREVI “quien impulsará su creación y dará acompañamiento, asesoría y monitoreo a las organizaciones de mujeres, especializadas, que los administren”.
- **Artículo 17:**⁹ La CONAPREVI “es el ente coordinador, asesor, impulsor de las políticas públicas relativas a reducir la violencia intrafamiliar y la violencia en contra de las mujeres. Corresponde al Estado el fortalecimiento e institucionalización de las instancias ya creadas, para el abordaje de la problemática social de violencia contra la mujer, para asegurar la sostenibilidad de las mismas, entre ellas: la CONAPREVI, la Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI–, la Secretaría Presidencial de la Mujer-SEPREM-, así como del servicio de asistencia legal gratuita a víctimas que presta el Instituto de la Defensa Pública Penal. Asimismo, se garantizará el fortalecimiento de otras organizaciones no gubernamentales en igual sentido”.
- **Artículo 18:** En el marco de la ejecución del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer (PLANNOVI), a la CONAPREVI “y otras organizaciones no gubernamentales, les corresponde el asesoramiento, seguimiento y monitoreo de los procesos de formación y capacitación sobre violencia contra la mujer

⁸ Reformado por Art 3 del Acuerdo Gubernativo 463-2013.

⁹ Reformado por el artículo 43 de la Ley Orgánica del Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito (Decreto 21-2016).

y con pertinencia étnico-cultural dirigidos a funcionarias y funcionarios públicos, con especial énfasis a las o los operadores de justicia”.

- **Artículo 20:** Creación de un Sistema Nacional de Información sobre Violencia contra la Mujer, bajo la coordinación del Instituto Nacional de Estadística (INE), para sistematizar indicadores e información estadística sobre los delitos contemplados en dicha Ley.

En lo que respecta a las asignaciones presupuestarias, el Artículo 21 estipula que el Ministerio de Finanzas Públicas deberá asignar los recursos dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, con relación a los siguientes aspectos:

- a. Creación de la Fiscalía de Delitos contra la Vida e Integridad Física de la Mujer.
- b. Fortalecimiento del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF).
- c. Creación de órganos jurisdiccionales especializados para el conocimiento de los delitos contra la vida e integridad física de la mujer.
- d. Fortalecimiento y adecuado funcionamiento de la CONAPREVI.
- e. Implementación del PLANОВI.
- f. Fortalecimiento del servicio de protección a sujetos procesales y personas vinculadas a la administración de justicia penal.

Fortalecimiento del Instituto de la Defensa Pública Penal para la prestación del servicio de asistencia legal gratuita.

4.2. Gasto destinado a promover la equidad de género

Desde 2013, Guatemala institucionalizó un sistema de etiquetado por género mediante el Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CPEG), incorporándolo en los lineamientos del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y normas del presupuesto. Durante el periodo 2014-2019, fueron registrados en el CPEG los recursos asignados para la promoción de los derechos de las mujeres, constituyéndose en el principal referente técnico-político que las entidades públicas utilizan para la incorporación del enfoque de género en la formulación de sus planes y el presupuesto público.

En 2016, se constituyó la Mesa Interinstitucional del Presupuesto para la equidad entre hombres y mujeres, integrada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Ministerio de Finanzas Públicas, la SEPREM y, por parte de sociedad civil, la Asociación Colectiva para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala (CODEFEM), con el objetivo de establecer orientaciones y lineamientos para la gestión de la equidad entre hombres y mujeres en la administración pública. En los años 2017 y 2018, el Ministerio de Finanzas emitió circulares en las que se definía a la SEPREM como ente rector del CPEG.

De acuerdo con la normativa presupuestaria de Guatemala, el gasto gubernamental destinado a las prioridades establecidas en el PNPDIM-PEO debe poder rastrearse mediante el Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CPEG) de la SEPREM (2020). Esto aplica tanto a las dependencias gubernamentales nacionales y locales (Decreto N° 101-97) como al gasto público procedente de recursos internos y asistencia internacional (Ministerio de Finanzas Públicas, 2009).

El nuevo Manual del CPEG, con base en la PNPDIM y el PEO 2008-2023, establece que el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), a través de la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP), actúa como la entidad rectora en materia presupuestaria, mientras que la SEPREM es una entidad asesora para la aplicación del CPEG; y las instituciones públicas quienes son las responsables de definir acciones y proponer estructuras a vincular en sus presupuestos con la asesoría de la SEPREM y DTP.

Según la normativa, cada entidad debe informar el volumen total de fondos de origen interno e internacional que se emplearon en los ejes de género del Presupuesto y enviar la información a la DTP del MINFIN. Luego, la DTP debe verificar esta información antes de publicarla en el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN) del Ministerio.¹⁰ La SEPREM presenta los informes de avances, en cumplimiento a la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Para tal efecto, la SEPREM brinda las orientaciones y capacitación técnica a las instituciones sobre la vinculación de los doce ejes de la PNPDIM al CPEG, con el propósito de que las instituciones definan las estructuras presupuestarias a vincular.

El CPEG constituye una herramienta importante para determinar la inversión que realiza el Estado en las mujeres, en función de las diferentes áreas de desarrollo contenidas en la PNPDIM. Dicha herramienta, institucionalizada en la Ley Orgánica del Presupuesto (Artículo 17 Quáter) y leyes anuales en la materia, constituye un instrumento para el monitoreo y seguimiento a la implementación de las acciones institucionales para propiciar la equidad de género.

La SEPREM elabora anualmente informes de avances del CPEG con el objetivo de proveer información sistematizada para el análisis de las instituciones, particularmente de autoridades superiores, áreas sustantivas, direcciones de planificación, mecanismos de la mujer (unidades de género o direcciones municipales de la mujer), direcciones financieras, entre otras, tanto de instituciones de la administración central, descentralizadas y municipalidades, a fin de proporcionarles elementos que coadyuven al efectivo uso del CPEG que muestren intervenciones efectivas para la promoción y el adelanto de las mujeres. Asimismo, brinda elementos de apoyo a los ejercicios de auditoría social y seguimiento de cualquier sector u organización civil o de mujeres interesadas en el tema (SEPREM, 2020).

El presupuesto asignado a la SEPREM como tal representa apenas el 0,02% del Presupuesto General del Estado. No obstante, al incluir todas las partidas vinculadas al CPEG, el gasto etiquetado con marcadores de género se eleva a montos equivalentes a más de 8% del presupuesto total del Estado en años recientes (2019-2022).

¹⁰ sicoin.minfin.gob.gt/SICOINWEB/login/frmlogin.htm

El Cuadro 2 presenta los montos vinculados al CPEG, por ejes de la PNPDIM, durante 2018-2022, en millones de dólares. En el Cuadro 3 se resumen los resultados del CPEG, clasificados por áreas temáticas, siendo estas la económica, salud, educación, participación sociopolítica, violencia contra las mujeres y otras áreas, para el mismo período.

CUADRO 2. Montos vinculados al CPEG, por ejes de la PNPDIM, durante 2018-2022 (en millones de dólares).

Ejes de la Política	2018	2019	2020	2021	2022
1. Económico	17.0	39.6	40.8	63.2	109.9
2. Recursos Naturales	10.7	10.9	27.5	22.2	27.7
3. Educación	47.2	33.5	64.2	72.1	106.2
4. Salud	106.5	171.5	160.4	201.0	289.9
5. Violencia contra las mujeres	442.0	546.8	640.4	611.1	464.1
6. Equidad jurídica	0.2	0.5	0.5	0.8	0.3
7. Racismo y discriminación	0.9	1.5	2.0	3.4	6.0
8. Desarrollo cultural	6.3	9.2	15.6	14.8	36.6
9. Equidad laboral	58.9	81.9	90.2	80.5	50.4
10. Mecanismos institucionales	27.9	20.6	18.0	22.2	17.0
11. Participación socio-política	8.2	10.7	24.5	24.8	22.1
12. Identidad cultural	1.1	0.8	2.8	0.7	1.3
+ Vinculación anterior estructura (Municipalidades)	15.7	3.1			
Total	742,7	930,8	1.086,9	1.116,7	1.131,5

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Descentralizadas (SICOINDES), Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Locales (SICOIN GL). Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

En el período considerado, los dos ejes de la PNPDIM a los que se vinculó mayor cantidad de recursos fueron la erradicación de la violencia contra las mujeres (54,0%) y salud integral (18,6%).

En lo que respecta a los montos vinculados al CPEG por área de desarrollo, el área de violencia contra las mujeres (Eje 5 de la PNPDIM) fue la que registró mayor cantidad de recursos presupuestarios vinculados al Clasificador, seguida por las áreas de salud (Eje 4 de la PNPDIM) y de empoderamiento económico (ejes 1 y 9 de la PNPDIM), tal como se aprecia en el Cuadro 3. En esas tres áreas se concentró el 85,2% del presupuesto vinculado al CPEG.

CUADRO 3. Montos vinculados al CPEG, por áreas de desarrollo, durante 2018-2022 (en millones de dólares).

Áreas de desarrollo	2018	2019	2020	2021	2022
1. Empoderamiento económico	75.9	121.5	131.0	143.7	160.3
2. Salud	106.5	171.5	160.4	201.0	289.9
3. Educación	47.9	33.7	64.2	72.1	106.2
4. Violencia contra las mujeres	442.0	546.8	640.4	611.1	464.1
5. Participación política	8.2	10.7	24.5	24.8	22.1
6. Recursos naturales, tierra y vivienda	10.7	10.9	27.5	22.2	27.7
7. Otras áreas	51.5	35.6	38.9	41.9	61.3
Total	742,7	930,8	1.086,9	1.116,7	1.131,5

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Descentralizados (SICOINDES), Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Locales (SICOIN GL). Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.



5. PRESUPUESTOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL SALVADOR

5.1. Marco normativo

El Salvador ratificó en 1995, mediante el Decreto Legislativo N° 430 (23 de agosto de 1995), la Convención de Belem do Pará, la cual establece la obligación de los Estados Parte de incluir en su legislación interna, normas penales, civiles y administrativas, así como de otra naturaleza, que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

En 1996 se aprobó, mediante el Decreto N° 644, la creación del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), con autonomía en lo técnico, financiero y administrativo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio (Art. 1), con la responsabilidad de “diseñar, dirigir, ejecutar, asesorar y velar por el cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer; promoviendo el desarrollo integral de la mujer salvadoreña” (Art. 3).

En 2010, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (Decreto N° 520, 25 de noviembre de 2010) y al año siguiente la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (Decreto N° 645, 17 de marzo de 2011).

En el Art. 10-A, esta última estipula que “las instituciones de toda la administración pública deben crear las unidades institucionales de género, organizadas con personal idóneo y con el presupuesto necesario para su funcionamiento; sus principales funciones son promover, asesorar, monitorear y coordinar la implementación del principio de igualdad, equidad y no discriminación, así como velar por el cumplimiento de la normativa a favor de los derechos humanos de las mujeres, en las políticas, planes, programas, proyectos y acciones en la estructura organizacional de la institución, y en la prestación de los servicios que ofrecen a las personas usuarias”.

Por su parte, el Art. 13 establece la elaboración de los presupuestos con enfoque de género, los cuales “deberán tener en cuenta las diferentes necesidades de mujeres y hombres, para potenciar la igualdad y acciones equitativas que hagan realidad los compromisos gubernamentales con la equidad y la igualdad”. El mismo artículo añade que “el Estado deberá incorporar en su presupuesto los recursos necesarios para dar cumplimiento a la presente ley”.

En lo que respecta a los recursos para la VCMN, el Art. 33 de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres establece que los recursos para financiar su cumplimiento provendrán de las “asignaciones de las partidas del Presupuesto General de la Nación, que deberán consignar cada año o aquellos recursos etiquetados en materia de violencia contra las mujeres en cualquiera de sus modalidades, a cada una de las instancias públicas facultadas por esta ley”.

El artículo 34 añade que “el Estado a través del Ministerio de Hacienda, deberá garantizar para la ejecución de la presente ley la asignación de partidas presupuestarias etiquetadas en el Presupuesto General de la Nación para cada año, a cada una de las instituciones públicas facultadas en esta ley para su aplicación”.

Por su parte, el Art. 35 contempla la creación de un “Fondo Especial para mujeres víctimas de violencia” a partir de “los fondos obtenidos por las sanciones económicas impuestas por infracciones cometidas a la presente ley, (que) ingresarán al Fondo General de la Nación; y el Ministerio de Hacienda, deberá trasladarlos íntegramente para financiar aquellos proyectos a que se refiere esta ley”.

5.2. Partidas presupuestarias para las políticas de equidad de género

Como se indicaba más arriba, el artículo 13 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres estipula que el Presupuesto del Estado debe elaborarse con enfoque de género e incorporar los recursos necesarios para darle cumplimiento a dicha ley.

En 2009, se llevó a cabo el primer ejercicio de etiquetado por género en el presupuesto general de El Salvador, en coordinación con el programa de participación política de las mujeres de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), en el marco del apoyo de esta entidad a las iniciativas de Presupuestos Sensibles al Género (PSG) en Centroamérica.

No obstante, el retraso en la adopción del marco de gestión presupuestaria por resultados ha determinado que, a la fecha, no se haya podido aplicar un esquema formal de etiquetado por género en el presupuesto del Estado.

Como instancia rectora en materia de políticas de género, el marco presupuestario del ISDEMU incluye los siguientes principios de política:

- i. Ejercer la rectoría para la garantía de los Derechos Humanos de las Mujeres; de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres; de la Ley Especial Integral para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley de Violencia Intrafamiliar.
- ii. Promover el enfoque de género y de Derechos Humanos en planes, políticas, programas y proyectos diseñados e implementados por el Gobierno de El Salvador, que permitan reducir y/o eliminar las desigualdades entre las diferentes poblaciones y entre mujeres y hombres en todo su ciclo de vida.
- iii. Promover una política integral y especializada de asistencia a mujeres que enfrentan violencia por razón de género, desarrollando un sistema de referencia, albergues, atención psicológica, asistencia legal y social, y que promuevan programas de prevención y atención a la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes.
- iv. Proporcionar asistencia técnica para el acceso a créditos a mujeres empresarias de la micro, pequeña y mediana empresa, a nivel nacional.

Además de esos principios, el marco institucional presupuestario del ISDEMU incluye las prioridades en la asignación de recursos y los objetivos que se detallan en el Recuadro 2.

RECUADRO 2. Marco institucional del ISDEMU (Presupuesto 2022)

Prioridades en la asignación de recursos
<ul style="list-style-type: none">» Asignar los recursos en coherencia con los mandatos institucionales establecidos en el Plan de Gobierno a favor de los Derechos Humanos de las mujeres salvadoreñas, enfocándose en la mejora de la calidad de los servicios que brinda el Instituto a la población.» Vigilar y promover políticas públicas en cumplimiento de la Ley de Igualdad, Equidad y erradicación de la discriminación contra las mujeres y la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.» Brindar atención integral y especializada a mujeres que enfrentan violencia, con servicios de orientación, atención y albergue temporal a mujeres en situación de riesgo extremo por casos de violencia por razón de género y trata.» Fortalecimiento y promoción de procesos y mecanismos de participación ciudadana de las mujeres, a nivel municipal, departamental y nacional.» Brindar servicios de formación especializada en Derechos de las Mujeres y asistencia técnica para el fomento de la autonomía económica de las mujeres, a nivel nacional.
Objetivos
<ul style="list-style-type: none">» Planificar, dirigir y controlar los procesos administrativos, técnicos y financieros de manera eficiente y eficaz, a través de un sistema de mejora continua, medidas de racionalización, de idoneidad, de priorización y de sostenibilidad en las acciones, así como la implementación de las políticas de ahorro y austeridad del Estado.» Fomentar e impulsar iniciativas orientadas a la rectoría de las políticas públicas para el pleno cumplimiento de las garantías de los Derechos de las Mujeres y brindar una atención integral y especializada a las mujeres en todo su ciclo de vida. Asimismo, desarrollar procesos de recuperación de historias de vida y memoria de mujeres y familiares sobrevivientes de las masacres.» Fortalecer las capacidades de mujeres de municipios priorizados en iniciativas productivas que contribuyan a su autonomía, empoderamiento económico y la promoción de sus derechos; así como, fortalecer, equipar y generar capacidades en las sedes departamentales del ISDEMU que contribuyan a la ampliación de la atención especializada y gestión territorial a nivel nacional.

Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador.

El Cuadro 4 muestra el desglose de la asignación presupuestaria para el ISDEMU según la relación de propósitos con recursos asignados para 2022. El presupuesto de la entidad para el año asciende a US\$6.3 millones, equivalente a 0,08% del presupuesto general del Estado. La partida de \$4.23 millones para la gestión para el desarrollo integral de las mujeres representa el 67% del presupuesto del Instituto. Dentro de esa partida, la asignación para los servicios de atención integral y especializada a mujeres que enfrentan violencia asciende a \$2.14 millones (34% del presupuesto del ISDEMU).

CUADRO 4. Presupuesto del ISDEMU, año 2022 (En dólares)

Unidad presupuestaria y línea de trabajo	Propósito	Presupuesto
01 Dirección institucional		1.539.384
01 Dirección Superior	Dirigir y velar por el cumplimiento de los aspectos estratégicos, de conformidad al marco normativo para la igualdad, no discriminación y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.	203.800
02 Unidades de Apoyo	Brindar soporte técnico en materia de asistencia jurídica; en la formulación, seguimiento y monitoreo a todo el ciclo de planificación institucional; acceso a la información pública, comunicación institucional, gestión de la cooperación internacional en diferentes modalidades y seguimiento a proyectos y soporte para los sistemas de tecnología de la información de la institución, a efecto de contribuir con el logro de los objetivos institucionales.	482.045
03 Administración y Finanzas	Conducir y dar seguimiento a la ejecución administrativa y financiera del Instituto, de conformidad con las resoluciones de la Junta Directiva, lineamientos de la Dirección Ejecutiva y disposiciones legales relacionadas.	853.539
02 Gestión para el desarrollo integral de las mujeres		4.225.840
01 Vigilancia y Promoción de los Avances de las Políticas Públicas de los Derechos de las Mujeres	Diseñar y monitorear las políticas públicas para la igualdad, la no discriminación y la garantía para una vida libre de violencia por razón de género, a efecto de fortalecer el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y promover procesos de formación especializada en Derechos de las Mujeres y el fortalecimiento de las autonomías de las mujeres.	2.027.965
02 Servicios de Atención Integral y Especializada a Mujeres que Enfrentan Violencia	Brindar atención integral a mujeres que enfrentan violencia por razón de género con servicios de información y orientación; atención psicológica, legal y/o social; servicios de albergue temporal. Servicios brindados en las sedes departamentales de ISDEMU a nivel nacional y las sedes de Ciudad Mujer.	2.139.320
03 Cumplimiento de la Sentencia: Caso El Mozote y Lugares Aledaños	Desarrollar y dar seguimiento a iniciativas para el resarcimiento de las mujeres sobrevivientes de las masacres de El Mozote y lugares aledaños.	58.555
03 Fortalecimiento de Capacidades a las Mujeres	Fortalecer las capacidades de mujeres de municipios priorizados en iniciativas productivas que contribuyan a su autonomía, empoderamiento económico y la promoción de sus derechos, así como, equipar las sedes departamentales del ISDEMU, generar capacidades tecnológicas en el talento humano.	545.000
Total		6.310.224

Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador.

Si bien el proceso presupuestario en El Salvador no incluye un mecanismo de marcadores de género como el Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CEPG) de Guatemala, es posible realizar un ejercicio de rastreo de asignaciones presupuestarias cuyo propósito involucra algún tipo de políticas públicas encaminadas a la promoción de las mujeres y la equidad de género. El Cuadro 5 presenta un resumen de las asignaciones para políticas con enfoque de género, implementadas por diversas unidades presupuestarias en distintas entidades del Estado, según el Presupuesto de 2022. En el Anexo 3 se presentan más detalles de los propósitos de tales asignaciones.

CUADRO 5. Asignaciones para políticas con enfoque de género en el Presupuesto General del Estado de El Salvador para 2022 (En dólares).

Institución	Unidad Presupuestaria	Monto
Presidencia de la República	» Apoyo gasto corriente de ISDEMU	5.765.224
	» Apoyo gasto de capital de ISDEMU	545.000
	» Fondo Solidario para Familia Microempresaria	200.000
Ministerio de Hacienda	» Transversalización del enfoque de Género	95.730
Ministerio de RREE	» Asuntos de Género	63.185
Ministerio de Gobernación	» Igualdad Sustantiva y Vida Libre de Violencia para las Mujeres	32.860
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	» Equidad, Igualdad y Medio Ambiente	134.685
Ministerio de Educación	» Unidad de Género Institucional	171.200
	» Protección de Derechos y Prevención Social	143.600
	» Modalidad Acelerada y Semi presencial con enfoque de género	3.856.325
Ministerio de Cultura	» Género y Diversidad	59.240
Ministerio de Salud	» Programa Ciudad Mujer	1.736.210
	» Hospital Nacional de la Mujer	26.300.063
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	» Transversalización del Enfoque de Género	47.090
	» Protección de Derechos Laborales de las Mujeres	58.286
Ministerio de Desarrollo Local	» Programa Ciudad Mujer. A partir de reformas en agosto 2022, este programa pasó a ser administrado por ISDEMU.	4.816.757
Ministerio de Economía	» Transversalización del Enfoque de Género	98.210
	» Estadísticas de Género (DIGESTYC)	389.955
Ministerio de Agricultura y Ganadería	» Administración del Desarrollo Rural integral con enfoque de género	4.246.185
	» Programa Ciudad Mujer	10.000
Órgano Judicial	» Igualdad de Género y Vida Libre de Violencia para las Mujeres	2.083.985
Consejo Nacional de la Judicatura	» Transversalidad del Enfoque de Igualdad y Equidad de Género	95.742
	» Escuela de Capacitación Judicial y fortalecimiento del funcionariado judicial en derechos de la mujer	1.841.360
Fiscalía General de la República	» Derechos de la Mujer e Igualdad de Género	782.610
Procuraduría General de la República	» Igualdad Sustantiva y Vida Libre de Violencia para las Mujeres	1.958.770
Unidad Técnica Ejecutiva	» Unidad Institucional de Género	39.965
Fondo Solidario para la Salud	» Atención a la Salud de la Niñez, Adolescencia y Mujer	2.092.430
Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	» Atención Hospitalaria Materno Infantil Hospital 1º de Mayo	35.872.045
Instituto Salvadoreño de la Niñez y la Adolescencia	» Atención Integral a la Niñez y Adolescencia	17.661.141
Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia	» Garantía y Protección Efectiva de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	9.276.440
CONAMYPE	» Igualdad Sustantiva y Autonomía Económica de las Mujeres	296.755
Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)	» Igualdad Sustantiva y Vida Libre de Violencia para las Mujeres.	47.535
Total		120.818.583

Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador.

El monto total de las asignaciones reportadas en el Cuadro 5 asciende a \$120.8 millones, equivalente a 1.5% del Presupuesto General del Estado para 2022. Más de la mitad de esas asignaciones se concentra en el presupuesto para la atención materno-infantil del Hospital 1º de Mayo (29,7%) y el Hospital Nacional de la Mujer (21,8%). Las asignaciones para diversos programas para una vida libre de violencia para las mujeres en el Ministerio de Gobernación, el Órgano Judicial, la Procuraduría General de la República, el ISDEMU y el ISTA, suman \$6.26 millones (5,2% del monto total).



6. PRESUPUESTACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN HONDURAS

6.1. Marco normativo

Los lineamientos de Política Presupuestaria 2021-2023 emitidos por la Secretaría de Finanzas (SEFIN) establecen que, para la realización del Proyecto de Presupuesto, todas las dependencias y organismos del gobierno deben tomar en cuenta los compromisos que el Estado de Honduras ha asumido con los derechos humanos y la equidad de género, tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU) de la situación de los derechos humanos en Honduras, las disposiciones emanadas de la Convención para Eliminar toda forma de Discriminación hacia las Mujeres (CEDAW) y las políticas de género vigentes en el país, entre otros (SEFIN, 2020).

Si bien Honduras no ha desarrollado un proceso presupuestario sistemático y formal de etiquetado de género como el de Guatemala, la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y sus Disposiciones Generales para el ejercicio fiscal 2022 (Decreto N°. 107-2021) establece que las entidades de la administración pública deben enmarcar sus actividades dentro del II Plan de Igualdad y Equidad de Género en Honduras 2010-2022 (II PIEGH), el Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres 2014-2022, y los ODS, a través de la incorporación del enfoque de género, en el diseño, implementación, y evaluación de políticas, planes y presupuestos de la administración pública. A mediados del 2022 se conformó la Mesa de Trabajo de Presupuestos Sensibles al Género (PSG) liderada por SEMUJER en donde participan otras instancias del Estado, representantes de organizaciones de mujeres y algunas agencias del Sistema de Naciones Unidas. Por incidencia de esta mesa, se realizaron en el último trimestre de 2022, audiencias públicas de rendición de cuentas convocadas por el Congreso Nacional a algunas instituciones del Estado. En dicha instancia participa también el Poder Legislativo con el vicepresidente del Congreso, y la líder de la Comisión de Género del Congreso.

Para tal efecto, las dependencias y entidades deben considerar en el proceso de planificación y presupuesto lo siguiente:

- i. En su Plan Estratégico institucional, nivel de objetivos y resultados, el compromiso de disminuir brechas de desigualdad sustantiva entre hombres y mujeres;
- ii. En su Plan Operativo, contemplar productos y actividades/obra con asignaciones presupuestarias, bajo la lógica de la cadena de valor público y producción, que den cuenta de las acciones concretas para el logro de la igualdad de género en cada entidad pública;
- iii. Generar información desagregada por género (sexo, etnia, edad, departamento, municipio, entre otros) a través de programas, proyectos, servicios y actividades que realicen las entidades públicas;
- iv. Definir y aplicar indicadores que permitan visibilizar el avance en torno a la implementación del Programa Ciudad Mujer, II PIEGH y el Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres 2014-2022; y

- v. A fin de impulsar y dar seguimiento a la aplicación del II PIEGH en la gestión pública y las directrices conforme al Artículo 8 del Reglamento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, cada institución deberá crear la Unidad de Género, financiando su creación con los recursos de su propio presupuesto, siguiendo los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) en el Manual de Organización y Funciones de los Mecanismos de Género.

El INAM fue creado en 1998, mediante el Decreto N° 232-1998, como una institución de desarrollo social, autónoma, con personería jurídica y con patrimonio propio,¹¹ con el objetivo de “promover la incorporación plena de las mujeres al proceso de desarrollo sostenible, con equidad de género, tanto en lo social, como en lo económico, político y cultural” (Art. 2). A partir del 22 de junio de 2022, el INAM fue derogado y, en su lugar, se creó la Secretaría de Estado en los Despachos de Asuntos de la Mujer (SEMUJER) mediante el Decreto Ejecutivo PCM-05-2022.

Como órgano rector de las políticas a favor de los derechos de las mujeres y la equidad de género, SEMUJER emite los lineamientos técnicos y operativos para la formulación de la planificación y presupuestos con enfoque de género, en coordinación con las entidades rectoras de los procesos de planificación a través de la Secretaría de Planificación Estratégica y la presupuestación a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas (SEFIN).

Con el fin de dar cumplimiento al Decreto Ejecutivo PCM 031-2016 (15 de marzo de 2016), mediante el cual se creó el Programa Ciudad Mujer, las siguientes instituciones: Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría de Educación, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, Instituto Nacional de Formación Profesional, Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, Registro Nacional de las Personas, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad, Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Ministerio Público y SEMUJER, deben sufragar los gastos necesarios conforme a las responsabilidades establecidas en el Manual Operativo del Programa, Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para la Habilitación, Funcionamiento, Regulación y Sostenibilidad del Programa Ciudad Mujer, los protocolos de atención y la demás normativa que respalda el Programa Ciudad Mujer, para asegurar el adecuado funcionamiento de este Programa y del modelo de gestión en los diferentes módulos de su competencia dentro de cada Centro Ciudad Mujer, incluyendo el pago de insumos y personal asignado. Estos gastos deben quedar incluidos en la formulación presupuestaria de cada institución de manera diferenciada y quedar establecidos en su planificación anual.

Es importante tomar en cuenta que, en abril de 2022, mediante el Decreto Ejecutivo PCM-05-2022, el gobierno de Honduras llevó a cabo una reestructuración administrativa del Estado que involucró la supresión de varias secretarías y dependencias y la creación de otras bajo nuevas funciones. Entre esas modificaciones destaca la creación de la Secretaría de Estado en los Despachos de Asuntos de la Mujer, a la cual quedó adscrito el Programa Ciudad Mujer como Ente Desconcentrado de dicha Secretaría (Art. 3). También se creó la Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo Social, a la cual quedó adscrito el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), convertido en el observatorio de la pobreza y vulnerabilidad (Art. 11), al tiempo que se suprimió la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (Art. 21).

¹¹ Ley del Instituto Nacional de la Mujer. Decreto N° 232-1998. Gaceta N°. 28798 del 11 de febrero de 1999.

6.2. Presupuesto asignado a la Atención Integral de la Mujer

En el Presupuesto General de la República para el Ejercicio Fiscal 2020, se consignó un monto de 7.230 millones de lempiras (US\$293.1 millones) destinados a Programas y Actividades de Atención Integral de la Mujer, distribuidos en cuatro grandes categorías:

- i. Ciudad Mujer, con una asignación de US\$9.7 millones, con fondos provenientes de quince instituciones responsables de financiar y realizar actividades orientadas a la atención integral de la mujer según el Decreto Ejecutivo 031-2016.
- ii. Comisión de Investigación de muertes violentas de mujeres y femicidios, con un presupuesto de US\$1.3 millones. Mediante Decreto Legislativo N°. 106-2016, de fecha 1 de diciembre de 2016, se creó la Unidad de Investigación de muertes violentas de mujeres y femicidios. Dentro de esta categoría se incluye la asignación de cinco instituciones que se encargan de financiar y ejecutar actividades relacionadas con la investigación de muertes violentas de mujeres y femicidios.
- iii. Otros Programas y Asistencias a la mujer, con un presupuesto de US\$277.6 millones. El grueso de esta categoría lo representó la asignación de US\$271.3 millones al régimen de maternidad del Instituto Hondureño del Seguro Social. En esta categoría se incluyó también el presupuesto institucional del INAM (actualmente SEMUJER), por un monto de US\$1.2 millones, y una asignación de US\$1.6 millones al Ministerio Público para la investigación de muertes de mujeres, entre otras partidas.
- iv. Fideicomisos orientados a la Mujer con un presupuesto de US\$4.5 millones, según se detalla en el Cuadro 6.

CUADRO 6. Presupuesto asignado a programas y asistencias para la Atención Integral de la Mujer en Honduras, 2020 (en dólares)

N°	Cód.	Institución	Presupuesto
Ciudad Mujer			
1	31	Cuenta del Desafío del Milenio	3.530.852
2	50	Secretaría de Educación	144.102
3	60	Secretaría de Salud	567.491
4	70	Secretaría de Seguridad	170.209
5	130	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	171.059
6	140	Secretaría de Agricultura y Ganadería	63.550
7	180	Registro Nacional de las Personas	39.813
8	242	Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia	162.017
9	244	Dirección del Programa Ciudad Mujer	3.051.502
10	240	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	256.085
11	290	Secretaría de Desarrollo Económico	29.732
12	503	Instituto Nacional de Formación Profesional	141.873
13	512	Instituto Nacional de la Mujer	450.249
14	701	Universidad Nacional Autónoma de Honduras	802.105
15	903	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola	91.890
Subtotal			9.672.529
Comisión de Investigación de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios			
16	03	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	74.802
17	190	Ministerio Público	1.105.718
18	290	Secretaría de Desarrollo Económico	29.732
19	300	Secretaría de Derechos Humanos	19.051
20	512	Casa Refugio (INAM)	81.070
Subtotal			1.310.374
Otros Programas y Asistencia a la Mujer			
21	190	Ministerio Público (investigación de muertes de mujeres)	1.621.403
22	513	Instituto Nacional de la Mujer (presupuesto institucional)	1.181.142
23	601	Instituto Hondureño de Seguridad Social (Régimen de Seguro de Atención a la Salud – Maternidad)	271.321.325
24	806	Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (Comercialización de granos básicos comprados a 60 mujeres agricultoras)	595.238
25	300-310	Secretaría de Derechos Humanos y Secretaría de Energía (Atención de Mujeres y Niños en Situación de Violencia)	1.211.998
26	240	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (Oportunidades para Madres y Jóvenes)	1.414.674
27	240-242	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social y Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia (Programa “Criando con Amor”)	218.889
Subtotal			277.564.669
Fideicomisos orientados a la Mujer			
28		Fideicomiso Reducción de la Pobreza (Programa “Criando con Amor”)	1.078.233
29		Fideicomiso de Inversiones y Asignaciones (Ciudad Mujer Infraestructura y Equipamiento)	2.026.753
30		Fideicomiso Vida Mejor (CrediMujer)	1.418.727
Subtotal			4.523.713
Total Programas y Asistencias de la Mujer			293.071.284

Fuente: SEFIN (2020b). Presupuesto Asignado a la Atención Integral de la Mujer.

El monto de \$293.1 millones de los programas para la Atención Integral de la Mujer representó el 4,7% del presupuesto total del Estado. El grueso de esas asignaciones corresponde al régimen de seguro de atención a la salud-maternidad del Instituto Hondureño de Seguridad Social, por un monto de \$271.3 millones (92,6% del total). Los \$9.7 millones asignados al Programa Ciudad Mujer representaron 3,3% del total. Las cinco instituciones agrupadas en la Comisión de Investigación de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios recibieron un monto de \$1.3 millones (0,45% del total), con la mayor parte de este monto recibido por el Ministerio Público (\$1.1 millones).



7. ESTIMACIÓN INDICATIVA DE LAS BRECHAS DE INVERSIÓN PARA ENFRENTAR LA VCMN

La violencia en general, y la VCMN en particular, imponen grandes costos humanos y económicos sobre Guatemala, El Salvador y Honduras, a pesar de los avances alcanzados en estos países en términos de la normativa y el andamiaje de políticas públicas para enfrentar esa problemática. El costo de la VCMN comprende gastos por prevención, atención, reparación de daño, sanción, gastos personales de las víctimas y sus familiares, y gastos institucionales diversos, además de sus efectos sobre la productividad y el desarrollo económico en la medida que afecta la participación de las mujeres en las actividades productivas del país.

La implementación de un modelo de intervención integral para garantizar el ejercicio efectivo del derecho que tienen las mujeres y las niñas a vivir en un entorno libre de violencia requiere identificar y cuantificar las brechas de inversión (diferencia entre cuánto se invierte y cuánto se debería invertir) para mejorar la implementación de las políticas públicas de prevención, atención y reparación de la VCMN.

La cuantificación de tales brechas debe realizarse en términos del costo de oportunidad, esto es, de los beneficios que podrían obtenerse si la misma cantidad de recursos se invirtiera en el mejor uso alternativo subsiguiente, incluyendo el costo de la inacción del Estado ante una problemática social (cuánto cuesta no hacer nada frente al problema social identificado). Dimensionar esas brechas implica determinar los costos del estándar de intervención deseable y la inversión pública que se realiza en el esquema de intervención vigente.

Como se indicaba en la sección 2, en PNUD-CAF (2020) se desarrolla una metodología de costeo para estimar la magnitud de los recursos financieros que un Estado debe invertir en la implementación de políticas para garantizar el ejercicio efectivo del derecho que tienen las mujeres y las niñas a vivir en un entorno libre de violencia.

Una de las principales recomendaciones que surge de la aplicación de la metodología descrita consiste en asegurar el contacto suficiente con los distintos eslabones de la administración de los programas, que permita relevar de manera adecuada características de las iniciativas bajo análisis, tales como el detalle de las actividades planificadas e implementadas, los insumos necesarios para cada una de dichas implementaciones, los costos unitarios asociados para cada insumo y sus posibles variaciones, las posibilidades de escalamiento de las diferentes actividades y cualquier otra información para inferir la función de producción implícita en cada proceso y los costos asociados (PNUD-CAF, 2020).

Asimismo, dicho ejercicio destaca la importancia de alinear la presupuestación con los procesos de gestión orientados a resultados (que incluyan presupuestos programáticos, definiciones de cadenas de valor, teorías del cambio, marcos lógicos, metas físicas e indicadores de resultados establecidos); cuanto mayor sea esa alineación, mayor será la posibilidad de avanzar en el costeo contando con una estimación más precisa de los recursos necesarios para la implementación de los programas.

A título exploratorio, a continuación, se presentan los resultados de una primera aproximación a los costos de implementar en Guatemala, El Salvador y Honduras tres medidas encaminadas a cerrar brechas socioeconómicas estructurales de género y, particularmente, fortalecer la autonomía económica de mujeres víctimas de violencia y en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Tales medidas son: i) concesión de una licencia remunerada de 15 días para

trabajadoras que han sido víctimas de violencia de género; ii) entrega de una pensión no contributiva para hijos menores de 18 años de mujeres víctimas de femicidio/feminicidio; y iii) implementación de un programa de transferencias monetarias para fortalecer la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad social. Se ha examinado también una cuarta medida, la creación de un cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género, pero no se ha estimado su posible costo fiscal, debido a la falta de la información pertinente.¹² La implementación de las medidas dependería del marco legal, estructura institucional y normativa gubernamental administrativa vigente en cada país.

Las medidas evaluadas se refieren a tres ejemplos de medidas reparatorias de violencia contra las mujeres. Este es un ejercicio indicativo y que se realiza a partir de los datos disponibles. En principio, la metodología de costeo puede aplicarse a una amplia variedad de posibles medidas relacionadas con los ejes propuestos (prevención, atención, reparación y gobernanza), dependiendo de la definición del estándar deseable de intervención y de la disponibilidad de información.

Debe tenerse en cuenta que las estimaciones obtenidas del costo fiscal de las medidas propuestas son de carácter muy preliminar. Muy probablemente, el ejercicio realizado arroja también cifras subestimadas porque no considera intervenciones complementarias, esto es, la reparación económica puede ser vista como el eslabón final de otras intervenciones que incluyen al menos la atención, y protección y gobernanza.

En general, un ejercicio más riguroso del costo fiscal de cualquier intervención para prevenir, atender y reparar la VCMN requeriría una combinación de los dos métodos principales de costeo aplicados en el ámbito de las políticas públicas: el micro-costeo o costeo por ingredientes, y el macro-costeo o método de costeo por el lado del gasto.

El método de micro-costeo requiere de información extensa y detallada sobre las funciones de producción de las intervenciones y los costos y precios de los factores de producción e insumos (salarios del recurso humano, materiales, equipo, alquiler de locales, capacitaciones, servicios de impresión y difusión de materiales informativos, etc.). Una buena parte de esta información no es de fácil acceso para Guatemala, El Salvador y Honduras. El macro-costeo, por su parte, requiere de información presupuestaria que tampoco está fácilmente disponible de manera oportuna al nivel de desagregación necesario.

7.1. Licencia laboral para trabajadoras víctimas de violencia

La primera medida evaluada consiste en una licencia remunerada por 15 días para trabajadoras que han sido víctimas de violencia, bajo cuatro escenarios. En el primer escenario (A), la licencia estaría restringida a las mujeres ocupadas en un empleo formal, lo cual dejaría fuera a las ocupadas en el sector informal, a las trabajadoras por cuenta propia y a las mujeres no activas en el mercado laboral, y dedicadas principalmente a tareas de cuidado. En el segundo escenario (B), la licencia aplicaría a las mujeres que laboran en el sector informal. En el tercer escenario (C), la licencia aplicaría a todas las mujeres que formen parte de la

¹² Estas medidas han sido propuestas por Rodríguez y Pautassi (2016) para enfrentar y erradicar la violencia contra las mujeres en Argentina.

población económicamente activa ocupada, incluyendo sector formal e informal. Finalmente, en el cuarto escenario (D) se incluye a las mujeres que forman parte de la Población Económicamente Inactiva (PEI), considerando el alto porcentaje de mujeres que en los tres países son clasificadas como “económicamente inactivas” a pesar de estar laborando en el ámbito del trabajo doméstico y los cuidados no remunerados, como es el caso sobre todo de mujeres rurales e indígenas, que están entre las más vulneradas.

En los cuatro escenarios aplicaría el requisito de que la situación esté judicializada, como un mecanismo para reducir discrecionalidades e incentivos perversos que puedan llevar a abusar de la medida. Este requisito presenta la limitante de que, en muchos casos de violencia, la judicialización es inalcanzable o puede entrar en conflicto con la protección de la víctima. Para evitar estas situaciones, el Estado es responsable de establecer los mecanismos que garanticen que la judicialización de las denuncias de violencia se realice con las debidas garantías de protección de la víctima frente a eventuales amenazas de represalia del agresor.

Para estimar el costo fiscal de la propuesta, es necesario determinar el número de mujeres víctimas de violencia bajo los cuatro escenarios, y el monto del salario que habría que sostener durante el período de la licencia.

En el cuadro 7 se presentan los parámetros básicos para dicho cálculo para los tres países. Los datos sobre el número de mujeres dentro de la población en edad de trabajar (PET) y las correspondientes desagregaciones entre población económicamente activa (PEA) e Inactiva (PEI) provienen de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2021) del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2021 de El Salvador y la LXXIII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, de octubre de 2021, del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras.

CUADRO 7. Costo fiscal de licencia laboral para trabajadoras víctimas de violencia en Guatemala, El Salvador y Honduras (2021)

Parámetro	Guatemala	El Salvador	Honduras
Mujeres en Población en Edad de Trabajar (PET)	6.284.293	2.607.451	3.560.124
Mujeres en Población Económicamente Activa (PEA)	2.718.253	1.223.392	1.733.975
Mujeres ocupadas	2.638.140	1.145.952	1.548.970
Mujeres ocupadas en sector formal	844.205	314.379	387.243
Mujeres ocupadas en sector informal	1.793.935	831.573	1.161.728
Mujeres en Población Económicamente Inactiva (PEI)	3.566.040	1.384.059	1.826.149
Porcentaje de mujeres víctimas de violencia	16.7	13.2	9.5
Salario mínimo mensual (US\$)	365.26	365.00	404.24
Costo fiscal de la licencia en escenario A (Mill. US\$)	25.7	7.6	7.4
Costo fiscal de la licencia en escenario B (Mill. US\$)	54.7	20.0	22.3
Costo fiscal de la licencia en escenario C (Mill. US\$)	80.5	27.5	29.7
Costo fiscal de la licencia en escenario D (Mill. US\$)	108.8	33.2	35.1
Costo de escenarios C + D (% del Presupuesto del Estado)	1.36	0.82	0.97
Costo de escenarios C + D (% del PIB)	0.22	0.21	0.23
Costo per cápita de escenarios C + D (con respecto a mujeres en PET) US\$	30.11	23.30	18.20

Fuente: Estimaciones propias con base en PNUD (2022b) e información de la ENEI 2021 de Guatemala, EHPM 2021 de El Salvador y EHPM 2021 de Honduras.

La incidencia de la violencia contra las mujeres se estimó siguiendo el procedimiento adoptado en PNUD (2022b). Para estimar el porcentaje de mujeres víctimas de violencia en Guatemala se utilizó información de los registros de violaciones y hechos de violencia contra las mujeres provista por el INE y el Sistema Nacional de Información de Violencia contra las Mujeres (SNIVCM) con datos del Ministerio Público a partir de denuncias interpuestas por personas agraviadas. Para el caso de El Salvador, los registros de hechos de violencia contra las mujeres se obtuvieron del Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia contra las Mujeres (SNDVM), administrado por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP).

En el caso de Honduras, la información se obtuvo del Sistema Integrado de Información para Políticas de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS). Honduras reporta hechos de “violencia doméstica” y de “violencia intrafamiliar” por separado, aunque la fuente de la información sobre los registros de ambos tipos de hechos es la División de Planificación Estratégica y Gestión de Calidad del Ministerio Público. Para homologar la información con Guatemala y El Salvador, se agregaron los registros de ambos tipos de hechos violentos bajo la etiqueta de “violencia intrafamiliar”, como una variable proxy de los hechos de violencia contra las mujeres.

Para corregir por los problemas de subregistro de información, los incidentes estimados de violencia contra las mujeres se obtuvieron aplicando a los registros de denuncias un multiplicador de 16.67, el cual proviene de la Encuesta Nacional de Violencia contra la Mujer 2017 de El Salvador (DIGESTYC, 2018). De acuerdo con dicha Encuesta, solamente 6 de cada 100 mujeres agredidas interpone una denuncia o busca apoyo.

Para estimar el monto individual de la prestación, se asumió el salario mínimo mensual vigente en cada país en 2021, prorrateado para cubrir los 15 días de licencia. Para Guatemala, se tomó como referencia el salario mínimo para actividades no agrícolas (2.825,10 quetzales o 365.26 dólares);¹³ para El Salvador, el salario mínimo para el sector de comercio, servicios e industria (365.00 dólares);¹⁴ y para Honduras, el salario mínimo para el sector de comercio, restaurantes y hoteles para empresas que contratan de 1 a 10 trabajadores (9.742,45 lempiras o 404.24 dólares).¹⁵ Los salarios mínimos mensuales de Guatemala y Honduras fueron convertidos a dólares aplicando el tipo de cambio reportado por los respectivos Bancos Centrales.

En sentido estricto, el costo fiscal debería incluir tanto el costo de la prestación como también el costo asociado a la gestión administrativa de este programa/prestación. En esta estimación preliminar se prescinde de este costo de gestión, el cual dependería de la figura institucional que lo administre.

Lógicamente, el costo de la licencia laboral sería menor en el escenario A (mujeres ocupadas en el sector formal) que en el escenario B (ocupadas en el sector informal), dada la alta informalidad estructural de los mercados laborales en los países de la región. Al agregar las mujeres ocupadas en el sector formal e informal, así como las mujeres clasificadas dentro de la PEI, esto es, la suma de los escenarios C y D, la medida alcanzaría un costo fiscal que oscilaría entre 0,21% y 0,23% del PIB de los países. Desde luego, este costo variaría dependiendo del diseño específico de la medida. Comprensiblemente, el costo aumentaría

13 Acuerdo Gubernativo N°. 250-2020.

14 Decreto Ejecutivo N° 10, Diario Oficial N° 129, Tomo N° 432.

15 Acuerdo Ejecutivo N° 001-2021.

si la licencia se extendiera a más días, o si se permitiera más de una licencia anual. También habría que hacer un ejercicio de sensibilidad de la estimación, para evaluar el efecto que pueda tener el posible subregistro de las denuncias de violencia, entre otros parámetros.

7.2. Pensión para hijos e hijas de víctimas de violencia de género

La segunda medida evaluada consistiría en la entrega de una pensión mensual a las niñas, niños y adolescentes (NNA) que han perdido a sus madres por ser víctimas de feminicidio/femicidio, siempre que exista sentencia condenatoria que debe calificar la acción como muerte por causa de violencia contra las mujeres. La justificación de tal pensión estribaría en su carácter de medida reparatoria del daño sufrido, en la medida en que cabe al Estado una responsabilidad por no haber adoptado las medidas necesarias para prevenir la violencia contra las mujeres.

Para estimar el monto de la medida, pueden tomarse como referencia las pensiones de sobrevivencia que contemplan los sistemas previsionales en los tres países. En Guatemala, una pensión para hijos e hijas de víctimas de violencia contra las mujeres puede sustentarse en el artículo 11 de la Ley Contra el Femicidio y otras formas de violencia contra las mujeres, el cual habla sobre el resarcimiento a la víctima, haciendo conexión con el Código Civil y Código Penal, en los cuales se establecen medidas de reparación. La medida también puede justificarse a tenor del Artículo 16 de la Ley de Clases Pasivas del Estado (Decreto N° 63-88), el cual estipula que, al fallecimiento de una persona, tendrán derecho a disfrutar de Pensión Civil por Orfandad sus hijos menores de edad, hasta que alcancen la mayoría de edad, si bien excepcionalmente podrán seguirgozando de la pensión hasta los veintiún años si prueban su condición de estudiantes. De acuerdo con el Artículo 27, al cónyuge sobreviviente corresponde el 50% de la pensión y el otro 50% a los hijos menores de edad; si no hubiese cónyuge sobreviviente, los hijos menores tendrán derecho al 100% de la pensión. Según lo dispuesto en el Artículo 25, las pensiones no podían ser menores de 774 quetzales (100.07 dólares) mensuales (ni mayores de 5,000 quetzales mensuales o 646.45 dólares); no obstante, el Ministerio de Finanzas autorizó el 25 de octubre de 2022, mediante el Acuerdo Gubernativo 267-2022, un aumento del 10% al monto total de las pensiones de los jubilados del Estado, efectivo a partir del 1 de noviembre de 2022.

En El Salvador, el Art. 111 de la reforma de pensiones aprobada el 20 de diciembre de 2022 contempla una pensión de sobrevivencia para los hijos de un afiliado hasta cumplir los 18 años, o hasta cumplir los 24 años si realizan estudios de enseñanza básica, media, técnica o superior, o de cualquier edad si tienen alguna incapacidad según lo dictaminado por la Comisión Calificadora de Invalidez. El Art. 112 establece que la pensión de referencia de los beneficiarios de pensión de sobrevivencia será equivalente al 50% para el o la cónyuge y 25% para cada uno de los hijos con derecho a pensión. Cuando no existiere cónyuge, el 100% de la pensión será distribuido entre los hijos con derecho a pensión. En ningún caso la suma de las pensiones de sobrevivencia deberá exceder al 100% de la pensión de referencia del causante. El Art. 113 estipula que el monto de la pensión de sobrevivencia no podrá ser inferior a la pensión mínima por vejez, cuyo monto se establece en \$304.17 según el Art. 114.

En Honduras, el Reglamento de Aplicación de la Ley del Seguro Social (Decreto N°.193-1971) establece que cada uno de los hijos menores de 14 años, o inválidos de cualquier edad, de una persona pensionada fallecida, tiene derecho a una pensión igual al 20% de la pensión

que recibía el causante. La pensión del huérfano de padre y madre será igual al 40% (Art. 108). La pensión de orfandad se prorrogará hasta los 18 años cuando el beneficiario prosiga estudios en establecimientos públicos o autorizados por el Estado (Art. 109). La suma de las pensiones de supervivencia no excederá del monto de la pensión que estuviere recibiendo el causante (Art. 112). El total de los beneficios para sobrevivientes no puede superar el 100% de la pensión mensual que el trabajador fallecido percibía o tenía derecho a percibir. Según el Artículo 96, la pensión mensual por vejez en ningún caso podrá ser menor del 50% ni exceder al 80% de los ingresos mensuales de base.

El Cuadro 8 presenta una estimación de la medida asumiendo los parámetros establecidos por la legislación de cada país en lo tocante a las pensiones de supervivencia de los hijos de pensionados fallecidos. Ello incluye los porcentajes aplicables dependiendo del número y edades de los hijos sobrevivientes. El esquema podría considerar aplicar la medida solamente en caso de que la víctima no goce de pensión convencional en el sistema previsional (público o privado). Las estimaciones del Cuadro 8 no consideran este criterio, de modo que si éste se aplicara, el costo fiscal disminuiría levemente (la mayoría de la población, sobre todo las mujeres, no tienen cobertura previsional en ninguno de los tres países). Bajo ningún esquema podría ser administrador de la pensión quien tenga responsabilidad de cualquier tipo en el fallecimiento de la madre de los beneficiarios, a partir de una determinación judicial.

Las estimaciones asumen dos escenarios. El primer escenario contabiliza el costo para los hijos de víctimas de femicidio/feminicidio solamente. A su vez, en este escenario se considera el costo de una pensión mensual mínima por cada hijo en orfandad, y el costo de una pensión mensual mínima para todos los hijos menores de edad hasta un máximo del 100% de la pensión mínima por vejez de referencia. El segundo escenario estima el costo si la medida se extendiera para los hijos de todas las mujeres asesinadas.

Lógicamente, el costo fiscal es mayor en el segundo escenario (debido a que no todos los homicidios de mujeres califican legalmente como femicidios/feminicidios), pero en todo caso es muy pequeño como porcentaje del Presupuesto del Estado en ambos escenarios (véase Cuadro 8). Es importante puntualizar que, con los parámetros legales de pensión mínima vigentes en los tres países, sería virtualmente imposible garantizar una vida digna a los sobrevivientes de una víctima de femicidio/feminicidio. La eventual discusión de una medida de este tipo tendría que considerar otros parámetros, como podría ser al menos el salario mínimo.

CUADRO 8. Costo fiscal de pensión para hijos e hijas de víctimas de feminicidios/femicidios en Guatemala, El Salvador y Honduras (2021)

Parámetro	Guatemala	El Salvador	Honduras
Número de mujeres asesinadas	414	132	325
Número de feminicidios/femicidios	161	80	227
Pensión mensual mínima para cada hijo menor de edad (US\$)	25.02	76.03	40.42
Pensión mensual mínima para todos los hijos menores de edad (US\$) hasta un máximo del 100% de la pensión mínima por vejez	100.07	304.10	202.12
Costo fiscal por feminicidios/femicidios (hasta un máximo del 100%)			
En millones de US\$	0.193	0.292	0.551
Como % del Presupuesto del Estado	0.001	0.004	0.008
Costo fiscal aplicando la medida a hijos de todas las mujeres asesinadas			
En millones de US\$	0.497	0.482	0.788
Como % del Presupuesto del Estado	0.004	0.006	0.012

Fuente: estimaciones propias con base en datos para los homicidios de mujeres: El Salvador, Mesa para la Determinación de Datos y Cifras de Homicidios (2021); Guatemala, INE con datos de PNC (2021) y Honduras, la Mesa Técnica de Muertes Violencias (2021). En el caso de los feminicidios/femicidios, las fuentes son: para El Salvador, FGR (2021) y Guatemala, Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público SICOMP (2021). El dato de feminicidios de Honduras corresponde a 2020 y la fuente es la Unidad Técnica de Coordinación Interinstitucional/Subsecretaría de Seguridad. Los montos para calcular la pensión se basan en la legislación previsional vigente en cada país al 31 de diciembre de 2022.

7.3. Iniciativa para fortalecer la autonomía económica de mujeres víctima de violencia

La tercera medida evaluada es un programa de transferencias monetarias para fortalecer la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad social. La racionalidad de este tipo de programas estriba en la importancia de facilitar a las mujeres en situación de vulnerabilidad frente a situaciones de violencia, los recursos para poder desvincularse de la convivencia con el agresor sin poner en riesgo la manutención de hijos e hijas. Una de las dificultades principales que tienen las mujeres que sufren violencia para poder salir de esas situaciones es precisamente la falta de autonomía económica. Por eso, las alternativas que buscan la generación de ingresos propios para las mujeres víctimas deben formar parte de la respuesta integral que les permita empoderarse para enfrentar tales situaciones. Una mujer empoderada tiene más posibilidades de denunciar a su agresor/a y seguir el proceso hasta ver sus derechos reconocidos y protegidos.

En Guatemala, El Salvador y Honduras, los presupuestos nacionales contemplan asignaciones para financiar distintas políticas de empoderamiento económico de las mujeres para que ellas generen ingresos, logren su autonomía económica y mejoren su calidad de vida, al tiempo que contribuyen al desarrollo económico inclusivo, incrementando la producción y dinamizando el mercado interno.

Estas políticas incluyen diversos programas de capacitación y fortalecimiento de centros de servicios empresariales para que sirvan como puentes de comercialización y encadenamientos productivos para emprendimientos de mujeres, y programas de asistencia técnica a pequeñas productoras para el manejo y administración de recursos y acceso al crédito productivo. Dado el particular contexto socioeconómico de los países del Norte de Centroamérica, el empoderamiento económico de las mujeres impacta positivamente en la reducción de la migración, la reducción de la violencia contra las mujeres, y su mayor participación en los ámbitos económico, social y político.

En Guatemala, el Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CPEG) identificó en el Presupuesto del Estado de 2021 un total de US\$143.7 millones orientados a partidas para el empoderamiento económico de las mujeres. Ese monto se distribuyó en US\$63.2 millones para el eje económico y US\$80.5 millones para el eje de equidad laboral de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM), para impulsar diversos programas enmarcados dentro de la Política Nacional de Empleo Digno (2017-2032) para reducir la pobreza y la desigualdad, con énfasis en los pueblos indígenas, las mujeres y los jóvenes, y la Política Nacional de Emprendimiento GUATEMALA EMPRENDE (2015-2030), en la cual el fomento emprendedor de las mujeres constituye un factor clave para potenciar la autonomía económica y la capacidad productiva y empresarial de las mujeres.

En El Salvador, el Presupuesto del Estado de 2022 incluyó US\$5.7 millones para iniciativas de empoderamiento económico de las mujeres, desglosados en tres programas principales:

- Programa de Fortalecimiento de Capacidades a las Mujeres, ejecutado por ISDEMU, con una asignación de US\$545.000 para fortalecer las capacidades de mujeres de municipios priorizados en iniciativas productivas que contribuyan a su autonomía, empoderamiento económico y la promoción de sus derechos.
- Programa Ciudad Mujer, con una asignación de US\$4.816.757, para financiar la prestación de servicios diferenciados, tales como salud sexual y reproductiva, prevención y atención integral a la violencia de género, empoderamiento económico y promoción y difusión de la autonomía de las mujeres. Este programa estaba inicialmente a cargo del Ministerio de Desarrollo Local, pero a partir de agosto de 2022 pasó a ser administrado por ISDEMU.
- Programa de Igualdad Sustantiva y Autonomía Económica de las Mujeres, manejado por la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), con una asignación de US\$296.755 para brindar servicios a las mujeres empresarias y emprendedoras a través de las ventanillas de empresarialidad femenina en las sedes de Ciudad Mujer y los centros de CONAMYPE.

En Honduras, los programas principales para el empoderamiento económico de las mujeres se impulsan a través de la Dirección Nacional del Programa Ciudad Mujer (DNPCM), la cual contó en 2021 con un presupuesto de US\$534.501, financiado totalmente con recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (SEFIN, 2021).

La inversión de la institución se concentró en dos proyectos: a) Centros de Atención Integral para Mejorar las Condiciones de Vida de las Mujeres Hondureñas (Ciudad Mujer), con un costo total de US\$20 millones y b) Servicios de Desarrollo Empresarial y un Entorno Favorable para las Empresarias de Honduras, con una asignación de US\$2.387.060 para ser ejecutados durante 2020-2024 en programas para el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres de 15 años o más de edad, en términos de su participación laboral, salud sexual y reproductiva, prevención y atención a la violencia contra las mujeres y prevención del embarazo en adolescentes.

No obstante las iniciativas impulsadas para el empoderamiento económico de las mujeres, en los tres países persisten brechas de género importantes en los mercados laborales, manifiestas en elevados niveles de segregación laboral tanto horizontal (a nivel de sectores ocupacionales) como vertical (en cuanto a posiciones laborales), así como en términos de discriminación salarial, como resultado en gran medida de una débil integración de políticas de empleo con enfoque de equidad entre hombres y mujeres en la agenda pública.

La vulnerabilidad económica de las mujeres es aún mayor en aquéllas que, formalmente, forman parte de la denominada Población Económicamente Inactiva (PEI), como resultado de la división sexual del trabajo, que hace recaer predominantemente en las mujeres la responsabilidad del trabajo doméstico (no remunerado). De esta suerte, la clasificación de las estadísticas laborales en función de la distinción entre PEA y PEI esconde el principal problema que limita el empoderamiento económico de las mujeres, como lo son las asimetrías en la distribución del trabajo doméstico y las actividades de cuidado a lo interno de los hogares, las cuales recaen en mayor proporción en las mujeres.

CUADRO 9. Indicadores de la participación de las mujeres en el mercado laboral en Guatemala, El Salvador y Honduras (2021).

Variable	Número de personas			Porcentajes		
	Guatemala	El Salvador	Honduras	Guatemala	El Salvador	Honduras
Población total	17.109.746	6.325.827	9.500.257	100.0	100.0	100.0
Hombres	8.419.722	2.955.747	4.559.925	49.2	46.7	48.0
Mujeres	8.690.024	3.370.080	4.940.332	50.8	53.3	52.0
Población en Edad de Trabajar (PET)	11.763.775	4.750.123	6.704.670	100.0	100.0	100.0
Hombres	5.479.482	2.142.672	3.144.546	46.6	45.1	46.9
Mujeres	6.284.293	2.607.451	3.560.124	53.4	54.9	53.1
Población Económicamente Activa (PEA)	7.407.379	2.932.673	4.071.227	100.0	100.0	100.0
Hombres	4.689.126	1.709.281	2.337.253	63.3	58.3	57.4
Mujeres	2.718.253	1.223.392	1.733.975	36.7	41.7	42.6
Población ocupada	7.242.822	2.746.864	3.722.370	100.0	100.0	100.0
Hombres	4.604.682	1.600.912	2.173.399	63.6	58.3	58.4
Mujeres	2.638.140	1.145.952	1.548.970	36.4	41.7	41.6
Población Económicamente Inactiva (PEI)	4.356.396	1.817.450	2.633.442	100.0	100.0	100.0
Hombres	790.356	433.391	807.293	18.1	23.8	30.7
Mujeres	3.566.040	1.384.059	1.826.149	81.9	76.2	69.3

Fuente: INE de Guatemala, DIGESTYC de El Salvador e INE de Honduras.

Pese a que las mujeres representan la mayoría de la población total y de la población en edad de trabajar (PET) en los tres países, su participación proporcional en la PEA y en la población ocupada (empleo remunerado) se reduce significativamente con respecto a los hombres, al tiempo que su peso relativo en la PEI es ostensiblemente mayor, particularmente en el caso de Guatemala (Cuadro 9). Esto es claramente reflejo de las enormes asimetrías de género derivadas de la división sexual del trabajo, que determinan que las mujeres ocupen mayoritariamente su tiempo en actividades sin remuneración como cuidado de enfermos, adultos mayores y niños, y los quehaceres del hogar. Para las mujeres atrapadas en contextos de violencia, la falta de ingresos y de autonomía económica es un factor que exacerba su situación de vulnerabilidad (PNUD, 2022a), ya que les genera temor respecto de la posibilidad de mantenerse y mantener a sus hijos/as. Esto prolonga su permanencia en la relación y/o cohabitación con los agresores e incrementa el riesgo de escalar las expresiones violentas (Iniciativa Spotlight y PNUD, 2021).

Es en este marco que se plantea acá la propuesta del programa de transferencias monetarias para fortalecer la autonomía económica de las mujeres que son víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad social. Por un tema de restricciones presupuestarias de índole fiscal, se propone que el programa se circunscriba a las mujeres de menores ingresos dentro de la PEI, con hijos menores de edad, y que enfrenten situaciones de violencia de las cuales no pueden desvincularse debido a la falta de recursos para sostenerse económicamente. La propuesta se implementaría bajo un esquema de incorporación de las beneficiarias a un programa de emprendimiento como los mencionados más arriba, con una remuneración que podría equipararse al salario mínimo vigente en cada país. En este sentido, el costo fiscal no corresponde al de una transferencia sin contrapartida, sino propiamente a una remuneración de tipo salarial.

Los resultados de las estimaciones de esta medida se reportan en el Cuadro 10. El porcentaje de mujeres víctimas de violencia es el que se utilizó para estimar el costo fiscal de la licencia laboral para trabajadoras víctimas de violencia, reportado en el Cuadro 7, según se explicó en el apartado 7.1.

CUADRO 10. Costo fiscal de la propuesta para fortalecer la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad social en Guatemala, El Salvador y Honduras (2021)

Parámetro	Guatemala	El Salvador	Honduras
Mujeres en Población Económicamente Inactiva (PEI)	3.566.040	1.384.059	1.826.149
Mujeres en decil de menor ingreso dentro de la PEI	356.604	138.406	182.615
% de mujeres en situación de violencia*	16,7%	13,2%	9,5%
Salario mínimo (US\$)	365,26	365,00	404,24
Costo fiscal			
En millones de US\$	260,5	79,8	83,8
Como % del Presupuesto del Estado	1,87	1,07	1,26
Como % del PIB	0,30	0,28	0,30
Per cápita (con respecto a mujeres en población total) en US\$	29,98	23,67	16,96

Fuente: estimaciones propias con base en datos de INE de Guatemala, DIGESTYC de El Salvador, INE de Honduras y Ministerio de Finanzas de Guatemala, Ministerio de Hacienda de El Salvador y Secretaría de Finanzas de Honduras.

* Véase la explicación provista en el apartado 7.1 más arriba.

7.4. Creación de un cuerpo de abogadas y abogados especializados en violencia de género

La cuarta medida examinada se refiere a la creación de un Cuerpo de Abogadas y Abogados para víctimas de violencia de género. En Guatemala, El Salvador y Honduras, existen varias piezas de la legislación que contemplan medidas de asistencia legal a las mujeres víctimas de violencia.

En Guatemala, el artículo 19 de la Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer (Decreto 22-2008) establece que “el Estado tiene la obligación de brindar la asistencia legal en forma gratuita a la víctima o a sus familiares, debiendo proporcionarles los servicios de una abogada defensora pública o abogado defensor público, para garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos”. Esta función se realiza principalmente a través del Instituto de la Defensa Pública, obligado por ley a prestar servicios de asistencia legal gratuita a víctimas y sus familiares, y de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI). El Ministerio Público, antes del 2022, brindaba financiamiento a organizaciones de sociedad civil como la Fundación Sobrevivientes, para brindar servicios a víctimas de violencia (mujeres, niñas y adolescentes) en las áreas jurídico penal, jurídico civil, área psicológica y servicios de refugio.

En El Salvador, la defensoría y asesoría legal de las mujeres víctimas de violencia se efectúa a principalmente a través de la Procuraduría General de la República (PGR) y del ISDEMU. El programa de Igualdad Sustantiva y Vida Libre de Violencia para las Mujeres de la PGR recibió en 2022 una asignación presupuestaria de \$1.958.77 para brindar servicios de atención especializada en el área legal, psicológica y social a las mujeres víctimas de discriminación, violencia intrafamiliar y de género en cualquiera de sus manifestaciones.

Por su parte, el presupuesto de ISDEMU para 2022 contó con una asignación de \$2.139.320 para el programa de Servicios de Atención Integral y Especializada a Mujeres que enfrentan Violencia, el cual incluye atención psicológica, legal y/o social y servicios de albergue temporal, brindados a través de las sedes departamentales de ISDEMU a nivel nacional y las sedes de Ciudad Mujer. Según su Memoria de Labores de 2021, entre el 1 de junio de 2020 y el 31 de mayo de 2021, ISDEMU brindó 4,202 servicios de atención legal a mujeres que enfrentaron violencia por razón de género (ISDEMU, 2021).

En Honduras, los principales organismos e instituciones que brindan asistencia legal son el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), la Secretaría de la Mujer (SEMUJER) y las oficinas municipales de Atención a la Mujer (OMM). Dentro de Ciudad Mujer, existe un módulo MAPRODEM (Módulo de Atención y Protección de los Derechos de las Mujeres) bajo la responsabilidad de SEMUJER.

El CONADEH forma parte de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento a las Investigaciones de Muerte Violenta de Mujeres y Femicidios, creada por Decreto Legislativo N°. 106-2016 en julio de julio de 2016, e instalada en agosto de 2018. La Ley orgánica del CONADEH (Decreto 153-95) define entre sus atribuciones principales conocer a petición de parte, los casos de violencia que perjudiquen la integridad moral, psíquica y física de los cónyuges, descendientes y demás miembros de la familia (Poder Judicial de Honduras, 2013).

La Comisión de seguimiento de aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica impulsó en su momento el Centro de Atención y Protección de los Derechos de las Mujeres (CAPRODEM), con el propósito de crear una entidad que prestara servicios de orientación y

asistencia integral a mujeres víctima de violencia. Entre los servicios prestados se contaban los de asistencia legal (consultas jurídicas, acompañamiento, defensa, denuncia, solicitud e imposición de medidas de seguridad, evaluación forense, etc.), así como mecanismos alternativos de solución de conflictos y protección temporal en domicilio seguro (CAPRODEM, 2014). En la actualidad, algunos de los servicios los prestan instituciones presentes en Ciudad Mujer, distintas de SEMUJER.

SEMUJER, como institución estatal encargada de coordinar las políticas dirigidas a la mujer y, particularmente, diseñar el plan de acción nacional de atención contra la violencia doméstica, está también involucrada en la planificación y ejecución de acciones para la defensa jurídica de las mujeres que denuncian ser víctimas de situaciones de violencia.

Por su parte, los gobiernos locales o municipales autónomos, en cuya estructura institucional cuenten con una oficina municipal de atención a la mujer (OMM), tienen la responsabilidad de brindar servicios de albergues temporales o casa refugio de protección a las víctimas y su grupo familiar y orientarlas para que reciban la asesoría legal pertinente, según el Protocolo de Atención Integral a Víctimas de Violencia contra la Mujer en supuestos de Violencia Doméstica y de Violencia Intrafamiliar (Poder Judicial de Honduras, 2013). Es importante destacar que las OMM reciben solamente, en promedio, el 5 por ciento del presupuesto municipal.

La desagregación presupuestaria públicamente disponible no ofrece información específica sobre el costo de las instancias y/o programas de asistencia legal a las mujeres víctimas de violencia en los tres países. Posiblemente sea más eficiente fortalecer las asignaciones presupuestarias para las instancias que prestan ya esos servicios, que constituir una nueva entidad como el Cuerpo de Abogadas y Abogados mencionado más arriba. Por ejemplo, en Honduras, el consultorio jurídico gratuito de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) presta servicios legales a mujeres sobrevivientes de violencia. En todo caso, determinar el esquema óptimo para atender las necesidades legales de las mujeres que enfrentan situaciones de violencia requiere un análisis más minucioso del costo-beneficio de las diferentes opciones.

7.5. Cuadro resumen

El Cuadro 11 resume el costo fiscal agregado de las tres medidas evaluadas: licencia laboral, pensión para hijos sobrevivientes e iniciativa para fortalecer la autonomía económica de mujeres en situación de vulnerabilidad social. El costo varía entre un mínimo de US\$140,8 millones en El Salvador y US\$149.1 millones en Honduras hasta US\$450 millones en Guatemala. En los tres países, el costo representa una modesta proporción con respecto al Presupuesto del Estado (entre 1,9% y 3,24%) y como proporción del PIB (entre 0,49% y 0,53%).

CUADRO 11. Cuadro resumen del costo fiscal de las medidas para atender la VCMN en Guatemala, El Salvador y Honduras (2021)

Medida	Guatemala	El Salvador	Honduras
Costo fiscal de cada medida (Millones de US\$)			
Licencia laboral en escenarios C+D	189.2	60.8	64.8
Pensión por feminicidios/femicidios	0.193	0.292	0.551
Iniciativa para empoderamiento económico	260.5	79.8	83.8
Costo fiscal agregado			
En millones de US\$	450.0	140.8	149.1
Como % del Presupuesto del Estado	3.24	1.90	2.24
Como % del PIB	0.52	0.49	0.53
Per cápita (US\$ por mujer)	51.78	41.78	30.19
Memorandum items			
PIB (millones de US\$)	85.984	28.737	28.390
Presupuesto del Estado	13.901	7.424	6.658
Población de mujeres	8.690.024	3.370.080	4.940.332

Fuente: estimaciones reportadas en los cuadros 7,8 y 10

En términos de los pasos de la metodología de costeo descrita en el apartado 2 (resumida en la Figura 1), el esfuerzo principal para costear las medidas propuestas estribaría en alcanzar un acuerdo social para definir los estándares deseables de intervención (paso 1) y estimar los costos de implementación de los estándares acordados en cada caso (paso 2). Dado que las propuestas recaen sobre medidas novedosas para las cuales no existen esquemas de intervención vigentes en los tres países, el paso 3 podría ser omitido. Este se refiere a la identificación de políticas, intervenciones e iniciativas vigentes para enfrentar la VCMN y cuantificar los recursos que los Estados ya están invirtiendo en su implementación.

El paso 4 (estimación de la brecha para alcanzar el estándar deseable) sería equivalente a la estimación de los costos de implementación calculados en el paso 2. El paso 5 (búsqueda de financiamiento) estará en gran medida condicionado por las restricciones fiscales y presupuestarias que enfrentan los países, y por la voluntad política para establecer medidas adicionales de recaudación que amplíen el espacio fiscal para dar respuesta a la VCMN.



8. CONSIDERACIONES FINALES

Pese a los avances alcanzados en materia de políticas públicas para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres en Guatemala, El Salvador y Honduras, los niveles de violencia contra las mujeres en esos países son todavía muy elevados, al grado que la subregión presenta las mayores tasas de femicidios/feminicidios en América Latina (PNUD, 2021). La pobreza, la desigualdad, la dinámica migratoria y la presencia de la criminalidad organizada se combinan con formas particulares de discriminación, exclusión, crueldad y misoginia que generan y refuerzan procesos violentos que afectan en forma diferencial la vida de las mujeres, niñas y adolescentes.

Vivir una vida libre de violencia es un derecho humano de las mujeres y de las niñas en la región, cuyo cumplimiento efectivo requiere de respuestas integrales del Estado y debe enmarcarse en el ámbito más amplio de las políticas para la promoción integral de las mujeres, esto es, requiere adoptar un enfoque integral que incluya la prevención, la atención, la sanción y la reparación de la VCMN.

Los tres países han desarrollado instrumentos normativos y jurídicos y marcos presupuestarios para apoyar las políticas públicas que les permitan a las mujeres contar con mayor protección de su integridad y que les faciliten reinsertarse en distintos ámbitos para desarrollar su vida. Formalmente, Guatemala es el país que más ha avanzado hacia la elaboración de presupuestos etiquetados por género, mediante el Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CPEG). Sin embargo, existen mejoras que se pueden implementar para mejorar su uso, por ejemplo, continuar fortaleciendo el rol de la SEPREM para incorporar el enfoque de género a la gestión pública, a través de vincular la PNPDIM y PEO 2008-2023 a los lineamientos de planificación y el instructivo presidencial, para hacerla vinculante a los planes institucionales. Asimismo, fortalecer el proceso de integración planificación-presupuesto para mejorar la coordinación y trabajo conjunto entre las unidades de planificación y financieras para la generación de estructuras programáticas relacionadas con género para facilitar la identificación de intervenciones asociadas a productos y subproductos; la realización de ejercicio de costeo de intervenciones e identificación de brechas; y, la evaluación y seguimiento de proyectos emblemáticos de género.

En Honduras, la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República estipula la adopción del enfoque de género en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, planes y presupuestos de la administración pública, lo cual permite determinar el presupuesto asignado a la Atención Integral de la Mujer. En El Salvador, el retraso en la adopción de un enfoque presupuestario de gestión por resultados ha impedido aplicar el etiquetado por género, aun cuando el artículo 13 de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres estipula que el presupuesto del Estado debe elaborarse con enfoque de género.

A pesar de esos avances, en los tres países persisten brechas importantes de inversión para mejorar la cobertura, calidad y escalamiento de las políticas para enfrentar la VCMN. La metodología de costeo de las políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN, descrita más arriba, constituye una herramienta que puede coadyuvar a la mejor estimación de esas brechas y fortalecer la implementación de los presupuestos sensibles al género. La identificación de tales brechas representa un factor clave para orientar a los tomadores de decisión y favorecer la incidencia política para la asignación de recursos dirigidos a atender el problema de la VCMN.

La prevención, atención y reparación de la VCMN demandan múltiples acciones puntuales, las cuales deben incluir medidas específicas para la víctima (como disponer de tiempo para que las mujeres puedan atravesar la situación), acciones integrales de provisión como accesos prioritarios al sector salud; la concesión de licencias, para el caso de las trabajadoras asalariadas, para trámites judiciales, tratamientos médicos, atención de la salud mental, traslados laborales, búsqueda de vivienda, entre otros. En el campo de las medidas reparatorias, particularmente en los casos de femicidio como consecuencia de violencia de género, habría que establecer subvenciones económicas u otro tipo de asistencia económica, para los hijos/as de las víctimas, como la pensión monetaria por violencia de género.

En este trabajo se ha realizado un ejercicio preliminar de estimación del costo fiscal de tres medidas que podrían contribuir a cerrar las brechas existentes en Guatemala, El Salvador y Honduras en términos de políticas de prevención y reparación de la VCMN: la concesión de una licencia remunerada de 15 días para trabajadoras que han sido víctimas de violencia de género; la entrega de una pensión no contributiva para hijos menores de 18 años de mujeres víctimas de femicidio/feminicidio; y la implementación de un programa de transferencias monetarias para fortalecer la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad social. Se ha examinado también una cuarta medida, referida a la creación de un cuerpo de abogadas y abogados para víctimas de violencia de género,¹⁶ pero no se ha estimado su posible costo fiscal, debido a la falta de la información pertinente.

En general, esta metodología de costeo puede ser utilizada como una herramienta por las instituciones de Estado para planificar políticas públicas de VCMN. Es decir, aunque se ha aplicado para las tres intervenciones evaluadas, la metodología puede ser aprovechada para que las instituciones de gobierno de los tres países identifiquen sus intervenciones estándar y posteriormente realicen el micro y macro costeo de las brechas.

El costeo de políticas públicas para la prevención, atención y reparación de la VCMN puede tener diversas aplicaciones según sea la necesidad en el país y puede generar información importante para establecer en qué se debe invertir y priorizar el gasto público. Asimismo, permite identificar los costos de implementar nuevas acciones de política pública (incluidos programas) y también permite costear si el programa que ya se implementa requiere ser escalado, implementado en otros territorios, adaptado o reformulado. De igual manera, puede ser también de utilidad para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

¹⁶ En Guatemala, por ejemplo, existe la Asociación de Abogadas Indígenas, que ya atiende casos.



BIBLIOGRAFÍA

- CAF-PNUD** (2018). Documento de Proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (Argentina, Ecuador y Perú)”. PRODOC 00106923.
- CAPRODEM** (2014). Centro de Atención y Protección de los Derechos de las Mujeres. Documento de Trabajo n° 22. Serie: Guías y manuales. Área: Justicia. Programa Eurosocial.
- CEPAL** (1996). Violencia de género: un problema de derechos humanos. Serie Mujer y Desarrollo N° 16. Santiago de Chile. Julio de 1996.
- CIDH** (2018). Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N°4: Derechos Humanos y Mujeres.
- CONAPREVI** (2018). Plan Estratégico 2018-2022. Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de la Mujer. Guatemala.
- DIGESTYC** (2018). Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres 2017. Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos. Ciudad Delgado, El Salvador, mayo de 2018.
- Frisancho, V. y Queijo, V., eds.** (2022). Closing Gender Gaps in the Southern Cone. An Untapped Potential for Growth. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Heller** (2005). “Vuelta a lo esencial – Espacio fiscal: qué es y cómo lograrlo”, en Finanzas y desarrollo (Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, junio de 2005), vol. 42, N° 2.
- Holton, J. y Lewis, H.** (2021). Financiamiento para asuntos de género en Guatemala: Mapeo de los fondos destinados a asegurar una mayor equidad de género. Plan Internacional y Save the Children. Marzo de 2021.
- Infosegura-PNUD** (2020). La Cara Escondida de la Inseguridad: Violencia Contra las Mujeres en Centroamérica y República Dominicana.
- Iniciativa Spotlight y PNUD** (2021). Consolidación de hallazgos de los estudios multidimensionales de femicidio/feminicidio en contextos vulnerables en América Latina. Recomendaciones para el desarrollo de políticas públicas. Iniciativa Regional Spotlight y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ISDEMU** (2021). Memoria de Labores de Junio 2020 a Mayo 2021. San Salvador: Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.
- Ministerio de Finanzas Públicas** (2009). Manual de Procedimientos Administrativos para el Registro de Desembolsos y Ejecución de Recursos N° Reembolsables Provenientes de Donaciones Externas. Acuerdo Ministerial N° 09-2009 “A”. Guatemala, 29 de enero de 2009.
- Ministerio de Hacienda** (2009). Aspectos Generales sobre Presupuesto y Género. Boletín Presupuestario N° 3, Julio-Septiembre 2009. Año XIII. Ministerio de Hacienda. Dirección General del Presupuesto. San Salvador.
- Ministerio de Hacienda** (2021). Ley del Presupuesto General del Estado para 2022. San Salvador. Septiembre de 2021.
- OEA** (1994). Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Organización de Estados Americanos. Belem do Para, Brasil, 9 de junio de 1994.
- ONU** (1979). Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 18 de diciembre de 1979.
- ONU** (2015). Resolución de la Asamblea General “Transformando nuestro Mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Nueva York, 25 de septiembre de 2015.
- ONU Mujeres** (2014). Informe Anual 2013-2014.
- ONU Mujeres** (2015). El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016: Transformar las economías para realizar los derechos.
- ONU Mujeres** (2019). Estrategia Nacional de Empoderamiento Económico de las Mujeres en Guatemala. Guatemala, 2019.
- OSAR Guatemala** (2022). Embarazos en niñas y adolescentes en Guatemala. Hoja Informativa. Observatorio en Salud Reproductiva. Guatemala.
- PNUD-CAF** (2020). Metodología de costeo de políticas públicas para el abordaje integral en los ejes de prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Corporación Andina de Fomento.

PNUD (2021). Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: Alta Desigualdad y Bajo Crecimiento en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, 2021.

PNUD (2022a). Informe sobre Desarrollo Humano 2021/2022. Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, 2022.

PNUD (2022b). Costos económicos de la violencia en los países del Norte de Centroamérica. Proyecto Regional PNUD-Infosegura.

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

Poder Judicial de Honduras (2013). Protocolo de Atención Integral a Víctimas de la Violencia Contra la Mujer en Supuestos de Violencia Doméstica y de Violencia Intrafamiliar. Colección Documentos de Política n° 4. Área Justicia. Programa Eurosocial.

Poder Legislativo de Honduras (2021). Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y sus Disposiciones Generales Ejercicio Fiscal 2022. Decreto N° 107-2021. Tegucigalpa, Honduras. Diciembre de 2021.

UNFPA (2023). Mapa de embarazos en niñas y adolescentes. El Salvador 2023. Fondo de Población de las Naciones Unidas. San Salvador, El Salvador

Rodríguez, C. y Pautassi, L. (2016). Violencia contra las mujeres y políticas públicas. Implicancias fiscales y socioeconómicas. Serie Asuntos de Género N° 137. CEPAL, Santiago de Chile

SEFIN (2020). Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República. Ejercicio Fiscal 2021. Lineamientos de Política Presupuestaria. Secretaría de Finanzas. Tegucigalpa, Honduras. Septiembre de 2020

SEFIN (2020b). Presupuesto Asignado a la Atención Integral de la Mujer. Secretaría de Finanzas. Tegucigalpa, Honduras.

SEFIN (2021). Informe de Avance Físico y Financiero al Segundo Trimestre de 2021. Dirección Nacional de Ciudad Mujer. Secretaría de Finanzas. Dirección General de Inversiones Públicas. Tegucigalpa, Honduras. Julio 2021.

SEPREM (2009). Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023. Secretaría Presidencial de la Mujer. Guatemala, noviembre de 2009.

SEPREM (2019). Agenda Temática. Empoderamiento Económico de las Mujeres. Secretaría Presidencial de la Mujer. Guatemala, mayo de 2019.

SEPREM (2020). Informe Clasificador Presupuestario con Enfoque de Género (CEG). Período de enero a diciembre del Año 2019. Secretaría Presidencial de la Mujer. Guatemala, abril de 2020.

ANEXO 1. Funciones y atribuciones de la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) de Guatemala, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y la Secretaría de la Mujer (SEMUJER) de Honduras.

SEPREM	ISDEMU	SEMUJER
<p>Base legal: Acuerdo Gubernativo N° 200-2000</p>	<p>Base legal: Decreto N° 644-1996</p>	<p>Base legal: Decreto 232-1998 y Decreto Ejecutivo PCM-05-2022</p>
<p>a) Promover la plena participación de las mujeres en el desarrollo del país y la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres.</p> <p>b) Velar por la observancia y aplicación de los preceptos constitucionales, leyes ordinarias, tratados y convenios internacionales que se refieran a la mujer, así como velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en los organismos e instancias internacionales y en los Acuerdos de Paz.</p> <p>c) Planificar, asesorar, promover y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a las mujeres, debiendo verificar y evaluar su efectiva ejecución.</p> <p>d) Promover, fortalecer y desarrollar iniciativas gubernamentales en beneficio del desarrollo económico, social, cultural y político de las mujeres, propiciando la coordinación interinstitucional necesaria.</p> <p>e) Incentivar la realización de estudios e investigaciones sobre la situación y condición de las mujeres en la sociedad guatemalteca, así como la adecuada difusión, recopilación y sistematización de la información existente sobre estos temas.</p> <p>f) Realizar el análisis de la legislación vigente con el propósito de promover las reformas pertinentes y la eliminación de aquellas normas que tengan efectos desiguales entre hombres y mujeres.</p> <p>g) Fomentar una cultura de respeto mutuo entre hombres y mujeres, que propicie las relaciones con equidad, solidaridad y fraternidad;</p> <p>h) Representar al Gobierno de la República de Guatemala, en las actividades nacionales e internacionales referentes al tema de la mujer, su participación y desarrollo, y</p> <p>i) Las inherentes a la implementación de sus objetivos y fines, de acuerdo a las directrices del Presidente de la República.</p>	<p>a) Formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer;</p> <p>b) Propiciar la efectiva participación de las Organizaciones de Mujeres de la comunidad y demás entidades de la sociedad civil, en la prevención y la solución de los problemas que afronta la mujer;</p> <p>c) Formular, dirigir, ejecutar y dar seguimiento a programas o proyectos que promuevan los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de la mujer;</p> <p>d) Realizar y promover estudios, diagnósticos y análisis que contribuyan a un mejor conocimiento de la situación real de la mujer;</p> <p>e) Elaborar planes, proyectos y programas para erradicar toda forma de violencia contra la mujer;</p> <p>f) Promover el desarrollo integral de la mujer a través del cumplimiento de las disposiciones legales y además promover anteproyectos de Ley y Reformas a las mismas que mejoren la situación legal de la mujer, sobre todo en la legislación laboral;</p> <p>g) Proponer que se adecúe la legislación nacional a las Convenciones Internacionales ratificadas por El Salvador: Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada por las Naciones Unidas; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, aprobada por la Organización de Estados Americanos y dar seguimiento a las plataformas de acción emanadas de las Conferencias Internacionales relativas a la promoción de la mujer;</p> <p>h) Divulgar, Promover y Propiciar el efectivo cumplimiento de los Convenios ratificados por El Salvador relativos al mejoramiento de la condición de la mujer;</p> <p>i) Mantener vínculos de cooperación, información con organismos nacionales e internacionales, celebrar con ellos contratos o convenios para ejecutar proyectos o acciones de interés común, sin perjuicio de las funciones que correspondan al Ministerio de Relaciones Exteriores;</p> <p>j) Realizar cualesquiera otras acciones que sean indispensables y convenientes para el mejor desempeño de sus fines; y</p> <p>k) Elaborar su reglamento interno.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, desarrollar, promover y coordinar la ejecución y el seguimiento de la Política Nacional de la mujer; 2. Coordinar las acciones e instancias creadas para promover el mejoramiento de la condición de la mujer en equidad de género, aplicando el principio de igualdad de derechos, de oportunidades y de trato. 3. Solicitar al Congreso Nacional la adecuación de la legislación interna, a las Convenciones Internacionales ratificadas por el Estado de Honduras; 4. Vigilar y garantizar la aplicación y cumplimiento de las leyes que le dan protección a la mujer; 5. Servir de órgano de consulta para la discusión y aprobación de las leyes que guarden relación con sus objetivos; 6. Difundir el contenido y los mecanismos referentes a la aplicación de la legislación nacional e internacional; 7. Gestionar la captación y canalización de cooperación técnico-financiero con organizaciones nacionales e internacionales para el apoyo de programas y proyectos dirigidos a las mujeres. 8. Integrar y coordinar con los gobiernos municipales el desarrollo de planes, programas y proyectos de promoción de la mujer en una relación de mutuo apoyo; 9. Velar porque se tome en consideración la particularidad cultural propia de las etnias en los planes, programas y proyectos para la promoción de la mujer; 10. Mantener relaciones de cooperación con organismos internacionales, constituyendo una red de investigación y capacitación en equidad de género; 11. Organizar, dirigir, ejecutar, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos que se consideren necesarios para el cumplimiento de sus objetivos; 12. Propiciar la organización de la mujer y su efectiva participación en la comunidad, en especial de las que viven en las áreas rurales del país o en zonas urbanas postergadas; 13. Llevar los registros actualizados de organizaciones de mujeres y de las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD) que trabajan con, por y para la mujer; 14. Gestionar para proporcionar a dichas organizaciones la ayuda técnica, material o financiera; 15. Supervisar el uso de los recursos gestionados para las OPD; y, 16. Aprobar los Reglamentos de la Institución que regularán su funcionamiento.

Fuente: Leyes de creación de la SEPREM, ISDEMU y SEMUJER.

ANEXO 2. Guatemala: Programas Presupuestarios de las entidades Centralizadas vinculados al CPEG en 2021

Intervención	Presupuesto aprobado (dólares)
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación Programa Apoyo a la Agricultura Familiar	189,183
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente Programa Obras Sociales	1,399,979
Secretaría de Bienestar Social Programa Atención Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal Privados de Libertad Programa Actividades de Bienestar Social	1,242,582 4,931,986
Ministerio de Economía Programa Servicios Registrales Programa Promoción de la Inversión y Competencia Programa Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Programa Asistencia y Protección al Consumidor y Supervisión del Comercio Interno Programa Actividades Centrales	3,613,909 286,759 125,972 1,835,012 117,758
Ministerio de Desarrollo Social Programa Prevención de la Delincuencia en Adolescentes y Jóvenes Programa Transferencias Monetarias Condicionadas en Salud y Educación Programa Apoyo para el Consumo Adecuado de Alimentos Programa Administración Institucional	5,183,151 22,231,728 11,338,012 28,832
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales Programa Sensibilización Socio Ambiental y Participación Ciudadana	184,878
Ministerio de Educación Programa Actividades Comunes a los Programas de Preprimaria, Primaria, Básicos y Diversificado Programa Educación Escolar Diversificada Programa Actividades Centrales	327,361 1,336,982 64,645
Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología Programa Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico	284,307
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social Programa Fomento de la Salud y Medicina Preventiva Programa Prevención de la Mortalidad de la Niñez y de las Desnutrición Crónica Programa Prevención de la Mortalidad Materna y Neonatal Programa Prevención y Control de ITS, VIH/SIDA Programa Prevención y Control de las Enfermedades Vectoriales y Zoonóticas	30,969,999 6,609,294 51,552,335 2,859,080
Ministerio de Energía y Minas Programa Seguridad Radiológica	288,729
Ministerio de Gobernación Programa Servicios de Seguridad a las Personas y su Patrimonio	497,214,432
Secretaría Presidencial de la Mujer Servicios de Información, Formación y Atención en Violencia contra la Mujer Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer	290,217 3,402,031
Procuraduría General de la Nación Programa Protección de los Derechos de la Familia	122,842
Ministerio de Cultura y Deportes Programa Fomento al Deporte no Federado y a la Recreación Programa Restauración, Preservación y Protección del Patrimonio Cultural y Natural Programa Gestión del Desarrollo Cultural Programa Administración Institucional Programa Formación, Fomento y Difusión de las Artes	423,842 183,943 478,371 36,232 2,898,246
Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos Programa Promoción de Acciones y Mecanismos por la Paz, Derechos Humanos y Atención de Conflictividad	331,471
Ministerio de Relaciones Exteriores Programa de Servicios Consulares y de Atención al Migrante	29,202,286
Ministerio de Trabajo y Previsión Social Programa Gestión de Asuntos Laborales Programa Promoción de la Formalidad del Empleo	399,089 619,947
Oficina Nacional de Servicio Civil Administración del Régimen de Clases Pasivas	1,694,100
TOTAL	701,962,223

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), Ministerio de Finanzas de Guatemala.

ANEXO 3. El Salvador: Asignaciones para las políticas de equidad de género y promoción de las mujeres en el Presupuesto General del Estado de 2022 (En dólares).

Institución	Unidad presupuestaria/ línea de trabajo	Propósito	Presupuesto
Presidencia de la República	08 Apoyo a instituciones adscritas. 02 Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), Gastos Corrientes.	Diseñar y monitorear las políticas públicas para la igualdad y no discriminación de las mujeres; así como promover procesos de formación especializada en derechos de la mujer, brindar atención integral a mujeres que enfrentan violencia por razón de género, atención psicológica, asistencia legal, social y servicios de albergue temporal.	5,765,224
	03 Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), Gastos de Capital.	Fortalecer las capacidades de mujeres de municipios priorizados en iniciativas productivas que contribuyan a su autonomía, empoderamiento económico y la promoción de sus derechos, así como, equipar las sedes departamentales del ISDEMU, y generar capacidades tecnológicas en el talento humano.	545,000
	09 Apoyo a otras entidades. 02 Fondo Solidario para la Familia Microempresaria.	Otorgar créditos a mujeres para emprendimientos productivos y fomentar así la autonomía económica de las mujeres más vulnerables y que no tienen acceso a la banca comercial.	200,000
Ministerio de Hacienda	01 Dirección y administración institucional. 05 Transversalización del Enfoque de Género.	Institucionalizar el principio de igualdad y no discriminación en todas las acciones desarrolladas en el marco de las competencias institucionales, garantizando el cumplimiento de la normativa para la igualdad, equidad y no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres.	95,730
Ministerio de Relaciones Exteriores	01 Dirección y administración institucional. 04 Asuntos de Género.	Promover, asesorar, monitorear y coordinar la implementación del principio de igualdad, equidad y no discriminación, así como velar por el cumplimiento de la Normativa a favor de los Derechos Humanos de las mujeres, en las políticas, planes, programas, proyectos, acciones y servicios de la institución, para la reducción de las brechas de género.	63,185
Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	01 Dirección y administración institucional. 06 Igualdad Sustantiva y Vida Libre de Violencia para las Mujeres.	Promover acciones que contribuyan a orientar y dar seguimiento a la política nacional de igualdad sustantiva y una vida libre de violencia para las mujeres.	32,860
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	02 Programas Especiales de Prevención. 04 Equidad, Igualdad y Medio Ambiente	Propiciar la igualdad entre hombres y mujeres desde una visión de equidad para promocionar la realización personal y profesional, y fomentando la protección del medio ambiente.	134,685
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología	01 Dirección y administración institucional. 04 Unidad de Género Institucional.	Transversalizar la igualdad y equidad de género en el sistema educativo.	171,200
	11 Programas de Desarrollo y Protección Social. 02 Protección de Derechos y Prevención Social.	Promover una escuela que favorezca una educación para la convivencia, la inclusión y la diversidad, fortaleciendo los enfoques de derechos humanos y género, así como el medio ambiente y la prevención de riesgos a desastres, en beneficio de la población estudiantil.	143,600
	15 Programa de Mejora de la Calidad y Cobertura Educativa: Nacer, Crecer, Aprender. 04 Modalidad Acelerada y Semi presencial. Sc 2.1	Garantizar la mejora en calidad y cobertura de los programas de modalidades flexibles del MINEDUCYT, con enfoque de género para apoyar a 18,000 jóvenes vulnerables a completar sus estudios educativos a nivel de secundaria en los departamentos de Santa Ana, San Miguel, La Libertad Sonsonate y San Salvador.	3,856,325
Ministerio de Cultura	01 Dirección y administración institucional. 02 Género y Diversidad.	Establecer lineamientos y estrategias a las diferentes instancias del Ministerio para el fomento de una cultura y arte de igualdad, inclusión, equidad de género y respeto por la diversidad.	59,240

	03. Programa Ciudad Mujer	Apoyar, desde el ámbito de la salud, al programa Ciudad Mujer, en el marco de la Ley de Desarrollo y Protección Social, la Ley "Nacer con Cariño", la prevención de la violencia hacia la mujer y del embarazo en niñas y adolescentes, mediante servicios especializados de atención y cuidados en salud en la mujer salvadoreña.	1,736,210
Ministerio de Salud	07 Apoyo a Instituciones Adscritas y Otras Entidades. 03 Hospital Nacional de la Mujer "Doctora María Isabel Rodríguez", San Salvador.	Brindar atenciones integrales de alta complejidad para la mujer salvadoreña que así lo requiera según su condición de salud, con criterios de efectividad, eficiencia, calidez y calidad, a fin de contribuir a disminuir la morbimortalidad en este segmento poblacional y en el recién nacido, en cumplimiento a la Política "Crecer Juntos" y a la Ley "Nacer con Cariño".	26,300,063
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	01 Dirección y administración institucional. 05 Transversalización del Enfoque de Género y Derechos Humanos.	Formular e implementar políticas y protocolos para la atención a sectores prioritarios con un enfoque de derechos humanos en los servicios institucionales.	47,090
	03 Servicios de Atención Laboral a Población Prioritaria. 01 Promoción de Empleo y Protección de Derechos Laborales de las Mujeres.	Promover el empleo y la protección de los derechos laborales de las mujeres.	58,286
Ministerio de Desarrollo Local	02 Atención a Personas en Condición de Vulnerabilidad. 02 Ciudad Mujer	Garantizar los derechos de las mujeres salvadoreñas, a través de servicios diferenciados y especializados, tales como salud sexual y reproductiva, prevención y atención integral a la violencia de género, empoderamiento económico y promoción y difusión de la autonomía de las mujeres, a través del conocimiento y el ejercicio de sus derechos.	4,816,757
Ministerio de Economía	01 Dirección y administración institucional. 04 Transversalización del Enfoque de Género y Derechos Humanos.	Asesorar, coordinar y monitorear la incorporación transversal del Principio de Igualdad y No Discriminación, en las políticas, planes, programas, proyectos, normativas y acciones desarrolladas en el ejercicio de las competencias institucionales del MINEC.	98,210
	04 Estadística y Censos. 05 Estadísticas de Género.	Generar estadísticas con enfoque de género para el Sistema Estadístico Nacional que permitan insumos adecuados para la formulación, seguimiento y evaluación políticas públicas, así como el cumplimiento de los compromisos en materia de género adquiridos por El Salvador.	389,955
Ministerio de Agricultura y Ganadería	01 Dirección y administración institucional. 03 Administración del Desarrollo Rural.	Contribuir al desarrollo rural integral en forma sostenible y con enfoque de género para los pequeños y medianos productores del país, mediante el apoyo permanente a los programas y proyectos de Desarrollo Rural.	4,246,185
	09 Programa Ciudad Mujer	Apoyar y promover la superación de las desigualdades sociales de las mujeres mediante capacitaciones y asistencia técnica.	10,000
Órgano Judicial	01 Dirección y administración institucional. 03 Igualdad de Género y Vida Libre de Violencia para las Mujeres.	Garantizar los recursos para el cumplimiento de los mandatos establecidos en la normativa nacional para la igualdad y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y de manera particular en lo que respecta a los mecanismos, herramientas y procesos institucionales establecidos en el Plan Nacional de Igualdad y Equidad para las Mujeres Salvadoreñas, La Política Nacional de las Mujeres y la Política Nacional para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	2,083,985
Consejo Nacional de la Judicatura	01 Dirección y administración institucional. 02 Transversalidad del Enfoque de Igualdad y Equidad de Género.	Transversalizar el enfoque de género en el quehacer Institucional, de conformidad con las leyes atinentes y la Política de Igualdad y Equidad de Género del Consejo Nacional de la Judicatura.	95,742
	03 Escuela de Capacitación Judicial. 01 Escuela de Capacitación Judicial	Ejecutar eficazmente la capacitación y formación profesional de los Magistrados, jueces y demás operadores y sectores vinculados con el sistema de administración de justicia, así como también, en el fortalecimiento del funcionariado judicial en derechos de la mujer, y desarrollar procesos de investigación socio jurídico sobre el sistema de administración de justicia.	1,841,360

Fiscalía General de la República	05 Igualdad Sustantiva y Vida Libre de Violencia para las Mujeres. 01 Derechos de la Mujer e Igualdad de Género.	Mejorar el acceso a la justicia de las mujeres víctima de violencia y reducir las inequidades de género.	782,610
Procuraduría General de la República	02 Asistencia Legal, Preventivo Psico-Social, Mediación y Conciliación. 07 Igualdad Sustantiva y Vida Libre de Violencia para las Mujeres	Brindar servicios de atención especializada en el área legal, psicológica y social a las mujeres víctimas de discriminación, violencia intrafamiliar y de género en cualquiera de sus manifestaciones; creando mecanismos especiales de atención, a efecto de asegurar opciones accesibles y viables para solicitar protección inmediata, incluyendo cualquier tipo de emergencia.	1,958,770
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)	01 Dirección y Administración Institucional. 02 Gestión para el Desarrollo Integral de las Mujeres. 03 Fortalecimiento de Capacidades a las Mujeres.	Ejercer la rectoría para la garantía de los Derechos Humanos de las Mujeres; de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres; de la Ley Especial Integral para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley de Violencia Intrafamiliar.	6,310,224*
Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)	02 Gestión de Programas Especiales e Integrales de Salud. 02 Atención a la Salud de la Niñez, Adolescencia y Mujer.	Brindar atención en salud integral a mujeres embarazadas, niños preescolares, y prevenir la mortalidad materno-infantil.	2,092,430
Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	Atención Hospitalaria Materno Infantil Hospital 1º de Mayo	Atención Hospitalaria Materno Infantil	35,872,045
Unidad Técnica Ejecutiva	01 Dirección y Administración Institucional. 04 Unidad Institucional de Género.	Promover, asesorar, monitorear y coordinar la implementación del principio de igualdad, equidad y no discriminación, así como velar por el cumplimiento de la normativa a favor de los derechos humanos de las mujeres, en las políticas, planes, programas, proyectos y acciones en la estructura organizacional de la Unidad Técnica Ejecutiva del sector de Justicia, y en la prestación de los servicios que ofrecen a las personas usuarias.	39,965
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)	02 Atención Integral a la Niñez y Adolescencia	Garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, a través de los servicios de protección especializados.	17,661,141
Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia	01 Dirección y Administración Institucional. 02 Garantía y Protección Efectiva de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia. 03 Programa de Inversión en Niñez y Adolescencia.	Garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en todo el territorio nacional, a través de la rectoría del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y la aplicación eficiente, eficaz y oportuna de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA).	9,276,440
Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)	02 Desarrollo Empresarial. 05 Igualdad Sustantiva y Autonomía Económica de las Mujeres.	Brindar directrices, evaluar, coordinar, monitorear y supervisar los servicios que se otorgan a las mujeres empresarias y emprendedoras a través de las ventanillas de empresariedad femenina en las sedes de ciudad mujer, así como dar lineamientos, instrumentos y herramientas para la atención de mujeres empresarias y emprendedoras en los centros regionales de CONAMYPE y en los CDMYPE.	296,755
Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)	01 Dirección y Administración Institucional. 02 Igualdad Sustantiva y Vida Libre de Violencia para las Mujeres.	Garantizar los recursos para el cumplimiento de los mandatos establecidos en la normativa nacional para la igualdad y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y de manera particular en lo que respecta a los mecanismos, herramientas y procesos institucionales establecidos en la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.	47,535

*La partida para el ISDEMU proviene de las asignaciones para la Presidencia de la República.

Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador.

infoSEGURA



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

