



Documento de política sobre
desarrollo de capacidades
institucionales para el abordaje
de la violencia contra las mujeres
y las niñas en América Latina

RESUMEN EJECUTIVO

© Unsplash | Etty Fidele / Marisol Benitez
Rajesh Rajput / Sj Objio / Armin Lotfi /

INTRODUCCIÓN

Las mujeres y niñas en América Latina y el Caribe continúan experimentando un recrudecimiento de la violencia física, psicológica y sexual, entre otras formas, tanto en el ámbito privado o doméstico como en el ámbito público, que expresa la persistencia de un problema público de grandes dimensiones, el cual debe ser analizado desde distintos ángulos por los Estados. Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2013) una de cada tres mujeres ha sido víctima de violencia física y/o sexual por parte de su pareja íntima o expareja en algún momento de sus vidas, siendo el feminicidio la máxima expresión de la violencia contra las mujeres y las niñas.

El proyecto “Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (Argentina, Ecuador y Perú)” es una iniciativa impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en alianza con CAF – banco de desarrollo de América Latina, que tiene como objetivo mejorar la respuesta de los Estados de América Latina para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN).

En esta línea se propuso elaborar un modelo de marco de intervención con medidas integrales de prevención, atención y reparación para una vida libre de violencia, además de fortalecer las capacidades de los gobiernos en el diseño de políticas o programas integrales para la erradicación de la VCMN.

A lo largo del proyecto se realizaron nueve estudios sobre capacidades estatales de las políticas públicas de abordaje de la VCMN en Argentina, Ecuador y Perú (2018 - 2020), se elaboró un *Marco de Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas (VCMN)* y una *Metodología de definición de costos (costeo) de Políticas Públicas para el Abordaje Integral en los Ejes de Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas* en el nivel regional.

El trabajo buscó, además, identificar buenas prácticas que pudieran transformarse en bienes públicos para que los países de la región las pudieran tomar como referencia en sus políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN. El proceso fue coordinado por el Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe (ALC) y contó para su implementación con el apoyo de las oficinas de país del PNUD en Argentina, Ecuador y Perú.

Este documento, presenta una sistematización de los estudios de Argentina, Ecuador, Perú y del nivel regional sobre desarrollo de capacidades estatales para la formulación de las políticas nacionales de prevención, atención y reparación de la VCMN. Incluye además prácticas promisorias y recomendaciones para los casos nacionales.

Su propósito es realizar un análisis que exponga los hallazgos, resultados y lecciones aprendidas y proponga nuevas recomendaciones de política dirigidas a las personas tomadoras de decisión del ámbito-político institucional de los países de la región para el fortalecimiento de capacidades estatales que mejoren la respuesta institucional.

Como estrategia metodológica para el desarrollo de este documento se utilizaron herramientas cualitativas que permitieron realizar la lectura crítica y la formulación de recomendaciones de política escalables a la región.

La totalidad de los estudios producidos en el marco del proyecto fueron proporcionados por PNUD, en su versión final (Anexo 3). Y también fueron revisados otros documentos con información actualizada y relevante para su objetivo (Anexo 4).

A partir de la primera revisión documental fueron programadas cinco entrevistas para profundizar el análisis y actualizar la información: una funcionaria de alto rango del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (Argentina); la Punto Focal de Género de la Oficina de País de PNUD en Perú; la Punto Focal de Género de la Oficina de País del PNUD en Ecuador; la consultora responsable de elaborar el *Marco de Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas (VCMN) del nivel regional*, y el *consultor responsable de elaborar la 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 Niñas* del nivel regional (Anexo 1).

Los contactos para concretarlas fueron suministrados por el equipo del PNUD. Las entrevistas fueron realizadas a través de la plataforma Zoom a partir de breves cuestionarios guía, y permitieron recoger insumos sustantivos para la comprensión tanto del desarrollo general del proyecto como de los estudios que lo componen (Anexo 2). También se consultaron fuentes bibliográficas referidas a los marcos conceptuales que orientan el análisis del documento.

El capítulo 1 presenta un marco conceptual para el análisis de las capacidades estatales de las políticas públicas de prevención, atención y reparación de la VCMN, desde la transversalidad de la perspectiva de género, así como desde los enfoques de Derechos Humanos, interseccionalidad y multiculturalidad elaborados por el Área de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, donde se identifican un conjunto de capacidades estatales cuyo desarrollo, creación y fortalecimiento podrían mejorar la capacidad de respuesta de los Estados en la prevención, atención y reparación de la VCMN.

El capítulo 2 contiene un análisis del *Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la VCMN como bien público con potencialidad para su escalabilidad regional, en coherencia con los marcos conceptuales y metodológicos que guiaron los informes sobre las políticas públicas de abordaje de la VCMN* en los casos nacionales. Se plantea igualmente un análisis de los factores habilitantes e inhibidores para el desarrollo de las capacidades institucionales a la luz de la vinculación de las matrices que componen el marco de abordaje.

El capítulo 3 muestra un análisis de la *Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral de la VCMN* en diálogo con los informes nacionales sobre el presupuesto público asignado y etiquetado para el abordaje de la VCMN. Al respecto, se analiza el grado de transversalidad de género y las brechas de ejecución que subyacen a los esquemas de financiamiento de las políticas nacionales para la prevención, atención y reparación de la VCMN de Argentina, Ecuador y Perú, ponderando su incidencia en el desarrollo de capacidades institucionales para prevenir, atender y reparar de forma integral la VCMN.

En el capítulo 4 se describen y analizan los marcos normativos institucionales y las principales líneas de políticas para el abordaje de la VCMN de Perú, Ecuador y Argentina, a partir de los mapeos realizados por país en el marco de este proyecto. Al respecto, se exponen los instrumentos de política más significativos para erradicar la VCMN, a través de los cuales se pueden identificar los puntos críticos que permitan orientar agendas en el futuro. Se analiza igualmente la base jurídica y legal, las entidades que intervienen y los mecanismos institucionales desarrollados en los casos nacionales estudiados, a la luz del *Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la Violencia contra las mujeres y las niñas*.

El capítulo 5 presenta una sistematización de prácticas promisorias de las políticas públicas para la VCMN que han sido destacadas en los informes de los tres países, considerando por un lado sus enfoques, procesos, aprendizajes y resultados; y por el otro, su pertinencia, relevancia, aplicabilidad, integralidad y sostenibilidad política y económica.

El último capítulo reúne una serie de reflexiones sobre los nudos críticos para el desarrollo de capacidades estatales en las políticas públicas de prevención, atención y reparación de la VCMN desde una perspectiva feminista. Se trata de aportes conceptuales y analíticos para fortalecer las capacidades relacionales e interpretativas de estas políticas de abordaje en América Latina.

Asimismo, se presenta una síntesis de las recomendaciones formuladas por las expertas y expertos de cada país, con los elementos conceptuales de consenso. A modo de cierre, se exponen nuevas recomendaciones escalables a la región para contribuir al fortalecimiento de los procesos de capacidades estatales para mejorar la respuesta institucional en materia de prevención, atención y reparación de la VCMN.

RESUMEN EJECUTIVO

El proyecto Desarrollo de capacidades estatales para prevenir y responder a la Violencia contra las Mujeres y las Niñas (Argentina, Ecuador y Perú), es una iniciativa impulsada entre 2018 y 2020 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en alianza con CAF-banco de desarrollo de América Latina. Su objetivo es mejorar la respuesta de los Estados de América Latina para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN).

El proyecto se orientó a la identificación de buenas prácticas que pudieran transformarse en bienes públicos regionales con la intención de que los países de la región las tomaran como referencia para sus políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN. El proceso fue coordinado por el Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe (ALC) y contó, para su implementación, con el apoyo de las Oficinas de País del PNUD en Argentina, Ecuador y Perú. A lo largo del mismo se realizaron nueve estudios sobre capacidades estatales para el abordaje de la VCMN en Argentina, Ecuador y Perú (2018 - 2020); se elaboró un *Marco de Abordaje Integral de la Violencia Contra las Mujeres y las Niñas (VCMN)* y una *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 Niñas* en el nivel regional.

Este documento presenta una sistematización y análisis de los estudios de Argentina, Ecuador, Perú y del nivel regional sobre desarrollo de capacidades estatales para el desarrollo de políticas para prevenir, atender y reparar la VCMN e incluye prácticas promisorias y recomendaciones para los casos nacionales. Su propósito es analizar los hallazgos, resultados y prácticas promisorias, así como proponer nuevas recomendaciones de política dirigidas a las tomadoras y tomadores de decisión del ámbito político-institucional de los países de la región, con miras al fortalecimiento de capacidades estatales que mejoren la respuesta institucional en políticas de prevención, atención y reparación de la VCMN.

Para la elaboración del presente documento se utilizó una estrategia metodológica a partir del uso de herramientas cualitativas, las cuales permitieron realizar la lectura crítica y formulación de recomendaciones de política escalables a la región.

Se realizaron cinco entrevistas a funcionarias, consultoras, consultores y puntos focales de PNUD de los países para profundizar el análisis y actualizar la información. El documento adopta un marco conceptual para el análisis de las capacidades estatales de las políticas públicas de prevención, atención y reparación de la VCMN desde la transversalidad de la perspectiva de género, y desde los enfoques de Derechos Humanos, interseccionalidad y multiculturalidad.

A partir del marco de desarrollo de capacidades para el *mainstreaming* o transversalidad y para la igualdad de género, elaborado por el Área de Género del Centro Regional del PNUD, se identifican un conjunto de capacidades estatales cuyo desarrollo, creación y fortalecimiento podría mejorar la capacidad de respuesta de los Estados.

El *Marco de Abordaje Integral para la Prevención, Atención y Reparación de la VCMN* constituye un valioso aporte como herramienta regional de escalabilidad para orientar los procesos de implementación de políticas públicas de VCMN. Este instrumento ha sido diseñado sobre la base de cinco matrices vinculadas entre sí, que incluyen los componentes centrales para un abordaje integral de la VCMN:

1. Escenario político institucional para la formulación y ejecución de las políticas sobre VCMN
2. Contenidos de las políticas sobre VCMN, ejes, dimensiones y líneas de intervención para abordar la violencia contra las personas por razones de sus diversidades sexo-genéricas y orientaciones sexuales



3. Indicadores de impactos y de resultados
4. Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil
5. Contenidos básicos de capacitación del funcionariado público. La herramienta permite identificar los factores habilitantes e inhibidores para el desarrollo de las capacidades institucionales, a la luz de la vinculación de las matrices que lo componen

La *Metodología de Costeo de Políticas Públicas para el Abordaje Integral de la VCMN* se propone como una herramienta de costeo de un modelo de intervención integral para prevenir, atender y reparar la VCMN. Su objetivo es el de visibilizar la necesidad de asignación de recursos públicos a estas políticas y contribuir a su desarrollo para prevenir, atender y reparar la VCMN con financiamiento adecuado, mediante la identificación previa de recursos y mecanismos presupuestarios necesarios para su implementación. También permite identificar brechas de inversión para mejorar temas de cobertura, calidad, escalamiento o rediseño de políticas (diferencia entre cuánto se invierte y cuánto se debería invertir). La propuesta plantea cinco pasos, mediante la implementación de una serie de procesos, que combinan elementos de planificación de las políticas públicas y los métodos de microcosteo y macrocosteo.

A través del análisis de los marcos normativo-institucionales y las principales líneas de políticas para el abordaje de la VCMN de Perú, Ecuador y Argentina, relevados en los mapeos realizados por cada país en el proyecto, se identifican los instrumentos de política más significativos para erradicar la VCMN y se identifican los puntos críticos que permitan orientar agendas en el futuro. Los tres países cuentan con escenarios muy favorables en relación con la presencia de marcos regulatorios integrales. A partir de ellos se hace preciso avanzar en la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional, con el fortalecimiento del entorno macroinstitucional y una clara distribución de responsabilidades de las agencias involucradas, para mejorar la eficiencia de las respuestas de los Estados.

En los tres países fue identificado un conjunto de prácticas promisorias de planes, enfoques e institucionalidades. Estos planes podrían mejorar las respuestas de los Estados. Las mismas son: el PAC (Perú) como práctica promisorias de coordinación interinstitucional (eje prevención y eje atención); el enfoque territorial de las políticas públicas de atención de violencia contra las mujeres y niñas (Ecuador) como práctica promisorias de articulación interjurisdiccional de servicios de atención de VCMN (eje atención); la ley “Micaela”, como práctica promisorias para el fortalecimiento de capacidades del funcionariado público (eje de prevención, atención y reparación); y la creación del Ministerio Nacional de las Mujeres, Géneros y Diversidad (Argentina) como práctica promisorias de fortalecimiento de las institucionalidades de género con perspectiva interseccional, de diversidad sexual y territorial.

En relación con las *capacidades de gestión de las políticas de VCMN*, se recomienda jerarquizar los órganos rectores de las políticas de VCMN; fortalecer la coordinación interinstitucional, interjurisdiccional e intersectorial; capacitar las y los agentes estatales para mejorar las capacidades del abordaje de la VCMN; desarrollar institucionalidades especializadas con funciones de coordinación, elaboración, implementación y certificación de los procesos de capacitación; promover la elaboración de presupuestos sensibles al género y mejorar las asignaciones presupuestarias.

Recomendaciones

En relación con las *capacidades para la implementación de políticas de VCMN* se recomienda diseñar sistemas de registro unificados; producir información de evaluación de impacto; integrar la evaluación al proceso de implementación; mejorar la comunicación y difusión de resultados, y crear mecanismos de acceso de la ciudadanía a la información.

En cuanto a las *capacidades político-relacionales*, se recomienda fortalecer las relaciones con el movimiento de mujeres y organizaciones de la sociedad civil, así como fortalecer la visibilidad de los órganos rectores de las políticas de VCMN.

En cuanto al *enfoque general de análisis* de capacidades se recomienda integrar las relaciones de las instituciones con los actores desde una perspectiva de género e interseccionalidad que mejore la comprensión de los procesos políticos en los que se desarrollan las políticas de VCMN.

Para la *ciudadanía y los sujetos de las políticas de VCMN*, se recomienda incorporar a las personas LGBTI+ en el diseño e implementación de las políticas de VCMN.

En cuanto a los *ejes de políticas de VCMN* se recomienda incorporar el eje de la sanción en el desarrollo de las políticas para ampliar los cuatro ejes de respuesta institucional a la violencia contra las mujeres y niñas..

En relación con la *capacitación de los agentes estatales* se recomienda el diseño de programas con perspectiva de género, interseccionalidad, multiculturalidad, en un marco de respeto de los Derechos Humanos.

En referencia con *los procesos de implementación*, se recomienda el desarrollo de estrategias que incorporen de modo transversal un enfoque territorial en el diseño, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas de VCMN.

En relación con el *costeo de políticas públicas de VCMN y el diseño de presupuestos sensibles al género* se recomienda impulsar estrategias de formación y sensibilización con perspectiva de género, interseccionalidad y multiculturalidad a funcionarios/as públicos/as que mejoren las capacidades de la burocracia pública involucrada específicamente en estos procesos.





Documento de política sobre
desarrollo de capacidades
institucionales para el abordaje
de la violencia contra las mujeres
y las niñas en América Latina

RESUMEN EJECUTIVO