

III. La magnitud del problema: la medición de la violencia contra las mujeres

La mayor visibilidad pública que adquirió el tema de la violencia contra las mujeres en las dos últimas décadas y el relevante progreso en la generación de políticas públicas no han ido de la mano con el avance en la producción de datos cuantitativos que permitan relevar la magnitud del problema. El déficit de información identificado en la región se evidencia en cada oportunidad en que los países producen informes de seguimiento a tratados o convenciones internacionales, como es el caso de los informes al Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, al MESECVI o los informes referidos a consensos regionales¹⁶.

Para medir la violencia contra las mujeres existen dos tipos de instrumentos: a) las encuestas, que permiten medir la incidencia y prevalencia de la violencia entre las mujeres, y b) los registros administrativos, que hacen posible obtener información sobre los hechos registrados e ingresados a los sistemas de información de servicios públicos —salud, policía, justicia, Ministerio del Interior—, al igual que la información sobre recursos disponibles a nivel estatal. Estos métodos deben ser complementarios, como único modo de aproximación susceptible de captar la dimensión, las características y las formas que adquiere la violencia (CEPAL, 2012).

Al considerar la información a la que se accede sobre violencia contra las mujeres, es posible describir el proceso de documentación como una pirámide en cuya base se encuentran los hechos estimados por la sociedad, en sus múltiples expresiones, con información sobre el ámbito en que suceden y la modalidad que asumen. Estos hechos solo pueden estimarse a partir de encuestas representativas de lo que acontece en la sociedad en general.

En el segundo nivel de la pirámide se encuentran los hechos de violencia efectivamente registrados, ya sea por haber sido denunciados o porque las víctimas buscaron asistencia sanitaria, de modo que son captados por los registros administrativos de las instituciones prestadoras de servicios. El desafío en este campo consiste en mejorar los registros de las instituciones y generar consensos sobre su uso, lo que puede avanzar de la mano de las nuevas tecnologías, así como de las distintas iniciativas de seguimiento puestas en práctica por los países.

¹⁶ En CEPAL (2012) se señala que la observación respecto de la falta de información sobre violencia y datos desagregados por sexo estuvo presente en la mayoría de las recomendaciones específicas formuladas por el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer a los Estados evaluados en 2010. Esta situación se repite en los siguientes períodos de sesiones del Comité.

En el tercer nivel se ubican las causas ingresadas al sistema de justicia (Ministerio Público, poder judicial), que lleva un registro de los casos ingresados y el seguimiento del flujo de casos y del número de litigios en curso. Finalmente, el vértice de la pirámide está compuesto por los casos que llegan a definición, por las medidas adoptadas en referencia a la protección de las víctimas, por las sentencias emitidas y por el cumplimiento de las condenas, que forman parte de los registros judiciales y penitenciarios.

La ausencia, heterogeneidad y dispersión de la información sobre violencia contra las mujeres ha sido contemplada por distintos actores y desde distintos organismos internacionales y entidades estatales. Desde su creación en la cuarta Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, celebrada en 2007, el grupo de trabajo sobre estadísticas de género ha promovido la coordinación de esfuerzos interinstitucionales e impulsado iniciativas para la generación y el análisis de estadísticas de género en los países de la región, así como su utilización en políticas públicas orientadas a la igualdad de género¹⁷.

Asimismo, se ha propuesto avanzar en la armonización de las estadísticas de género en las oficinas nacionales de estadística. Una de las estrategias centrales es la promoción del trabajo conjunto entre los institutos nacionales de estadística y los mecanismos para el adelanto de la mujer en los países, estrategia que también prioriza el MESECVI en su Segundo Informe Hemisférico.

Recuadro III.1

Los encuentros internacionales de estadísticas de género en Aguascalientes

El desarrollo de información sobre violencia contra las mujeres forma parte de las agendas de los encuentros internacionales de estadísticas de género organizados anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la División de Asuntos de Género de la CEPAL y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Estas reuniones son una referencia obligada para la elaboración de las estadísticas de género en la región y el fortalecimiento del compromiso y la comunicación entre las oficinas nacionales de estadística y los mecanismos para el adelanto de la mujer. Además, constituyen un espacio de diálogo para promover la reflexión, compartir buenas prácticas y crear redes y una comunidad de ideas que permitan acelerar el paso para que las estadísticas con perspectiva de género sirvan a su propósito original: ser un insumo indispensable para dar sustento a las acciones del Estado (véase [en línea] <http://www.cepal.org/deype/ceacepal/gt-genero.htm>).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Además de la falta de información, también hay problemas con la complementariedad de los datos, tanto en el plano nacional como internacional. En el ámbito nacional, son pocas las ocasiones en que en los Estados es posible compatibilizar la información relevada por instituciones de distinta naturaleza (policía, servicios de salud, instituciones judiciales, organismos para el adelanto de la mujer) y en distintos ámbitos geográficos (ciudades, regiones, país). Se avanza lentamente en los esfuerzos para realizar análisis regionales de las tendencias y lograr adelantos en materia de violencia contra las mujeres.

No obstante, los países de la región están trabajando para armonizar los datos sobre violencia contra las mujeres y violencia de género, y generar información por dimensiones de la violencia, así como en la construcción de registros únicos o de observatorios que permitan dar a conocer la situación.

¹⁷ Los países miembros del Grupo de trabajo sobre estadísticas de género de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL son: Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

A. Las encuestas

Desde la década de 1990, varios países de América Latina y el Caribe han recopilado información mediante módulos de violencia contra las mujeres en las encuestas de hogares, las encuestas de salud reproductiva, las encuestas de demografía y salud, las encuestas de victimización y últimamente las encuestas nacionales de violencia. De preferencia, en estas encuestas se han incluido preguntas referidas a violencia perpetrada por la pareja o expareja íntima, violencia contra niñas, niños y adolescentes, y violencia sexual, y su relevancia radica en que han permitido contar con datos para la definición de políticas públicas.

Las encuestas de demografía y salud y las encuestas de salud reproductiva fueron diseñadas originalmente para investigar asuntos demográficos y de salud reproductiva, pero en la actualidad muchas incluyen módulos sobre violencia contra la mujer. Si bien estas encuestas difieren en los cuestionarios utilizados y en algunos aspectos metodológicos, sus mediciones de violencia son lo suficientemente similares como para permitir un análisis comparativo¹⁸. Los resultados de estas encuestas muestran el acierto de estos países al haber ido incorporando cada vez más módulos breves sobre violencia contra la mujer, lo que ha hecho posible obtener datos fundamentales para la identificación de los problemas centrales que deberán abordarse en cualquier política pública que se proponga acercar medidas efectivas y eficientes para la prevención, sanción y erradicación de la violencia física y sexual, en particular en las relaciones de pareja.

Cuadro III.1

América Latina y el Caribe: encuestas de demografía y salud y encuestas de salud reproductiva

	Encuestas de demografía y salud	Encuestas de salud reproductiva
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989, 1994, 1998, 2003, 2008	
Brasil	1986, 1991, 1996	
Colombia	1991, 1995, 2000, 2005, 2010	
Costa Rica		1986, 1992-1993
Ecuador	1987	1989, 1994, 1998-1999, 2004
El Salvador	1985	1975, 1978, 1988, 1993, 1998, 2002-2003, 2008
Guatemala	1995, 1997, 1998-1999	1978-1979, 1983, 2002, 2008-2009
Guyana	2009	
Haití	2000, 2005-2006, 2012	1989
Honduras	2005-2006, 2011-2012	1987, 1991-1992, 1996, 2001
Jamaica		1989, 1993, 1997, 2002-2003, 2008-2009
México	1987	
Nicaragua	1998, 2001	1992-1993, 2006-2007
Panamá		1979, 1984-1985
Paraguay	1990	1977, 1987, 1995-1996, 2004, 2008
Perú	1986, 1991-1992, 1996, 2000, 2004-2006, 2007-2008, 2009, 2010, 2011, 2012	
República Dominicana	1999, 2002, 2007, 2007, 2013	
Trinidad y Tabago	1987	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com/> y de Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades.

¹⁸ En Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Haití, Honduras, el Perú y la República Dominicana se utilizaron encuestas de demografía y salud, mientras que en el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y el Paraguay se obtuvo la información de los reportes de encuestas de salud reproductiva. Los resultados que se exponen a continuación corresponden a las experiencias de mujeres después de los 15 años, a excepción de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008) y Honduras (2005 y 2011-2012), en que se preguntó a las mujeres por sus experiencias más recientes, es decir, durante los últimos 12 meses. En todas las encuestas de demografía y salud se preguntaba a las mujeres en edad reproductiva (de entre 15 y 49 años), que alguna vez estuvieron casadas o tuvieron pareja, acerca de sus relaciones actuales o más recientes, a excepción de Honduras (2005), donde se les preguntaba acerca de todas las relaciones en el último año. En las encuestas de salud reproductiva se pregunta acerca de las situaciones vividas con cualquier pareja a lo largo de la vida de la mujer.

En forma complementaria, y como parte del proceso de armonización de la información estadística, la Asamblea General solicitó a la Comisión de Estadística que preparara y propusiera un conjunto de indicadores¹⁹. A esos efectos, en 2008 se creó el Grupo de Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre el examen de los indicadores de la violencia contra la mujer²⁰. El objeto de este grupo es generar un conjunto de indicadores básicos, con validez universal, que faciliten la realización de mediciones estadísticas regulares, precisas y pertinentes de la violencia contra las mujeres en el marco de los sistemas estadísticos nacionales, y contar con un conjunto de directrices para la producción de estadísticas sobre la violencia contra la mujer. Los Amigos de la Presidencia determinaron que los indicadores básicos de las encuestas sobre la violencia contra la mujer eran los siguientes:

- Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia física en alguna ocasión a lo largo de su vida, por nivel de gravedad de la violencia, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia.
- Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en los últimos 12 meses, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia.
- Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual en alguna ocasión a lo largo de su vida, por relación con el perpetrador o los perpetradores y por frecuencia.
- Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual o física por parte de su pareja actual o expareja en los últimos 12 meses, por frecuencia.
- Tasa general y por grupo de edad de mujeres que fueron víctimas de violencia sexual o física por parte de su pareja actual o expareja en alguna ocasión a lo largo de su vida, por frecuencia.

Para avanzar en el desarrollo de estos indicadores a nivel nacional, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas aprobó en 2013 las directrices para la elaboración de estadísticas sobre la violencia contra las mujeres, con el fin de obtener información rigurosa y comparable entre países²¹. Este documento constituye un apoyo a los países para evaluar el alcance, la prevalencia y la incidencia de la violencia contra las mujeres. También responde a la necesidad de proporcionar a los equipos nacionales responsables de las estadísticas un asesoramiento metodológico respecto de la selección de temas, las fuentes de datos y clasificaciones estadísticas pertinentes, la entrega de resultados, la formulación de preguntas y todos los demás temas relevantes para las oficinas nacionales de estadística en su tarea de elaborar encuestas sobre la violencia contra la mujer.

En los distintos capítulos del documento de las directrices se especifica la necesidad y las características esenciales de las encuestas de violencia. Además, se presentan los conceptos y las definiciones relacionadas con la violencia contra las mujeres y los requisitos para la recopilación de datos, se señalan los pasos a seguir en la planificación de una encuesta de violencia contra las mujeres, se profundiza en el diseño del cuestionario, se entrega información sobre el proceso de implementación de la encuesta y el entrenamiento de los encuestadores, y se orienta en el procesamiento, el análisis y la diseminación de la información. El documento constituye, en suma, una importante herramienta para avanzar en la medición de la violencia contra las mujeres, proceso que aún representa un enorme desafío en la región²².

¹⁹ Resolución 61/143.

²⁰ Creado en el 39° período de sesiones de la Comisión de Estadística (decisión 39/116), está integrado por Botswana, Bulgaria, el Canadá, Chile, Ghana, Italia, México (presidencia) y Tailandia.

²¹ Véase [en línea] http://unstats.un.org/unsd/gender/docs/Guidelines_Statistics_VAW.pdf.

²² El proceso de discusión y elaboración de esta iniciativa tiene una larga data e involucró muchas consultas técnicas y políticas desde que en la resolución 61/143 de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió intensificar los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y solicitó a la Comisión de Estadística que prepara y propusiera, en consulta con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, y basándose en la labor de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, un conjunto de posibles indicadores para ayudar a los Estados en el levantamiento de información en esta materia.

1. Las encuestas nacionales en el Ecuador, México y el Uruguay

Las directrices descritas han permitido dialogar metodológicamente con la construcción de las encuestas del Ecuador (2011), México (2011) y el Uruguay (2013), de manera de obtener información para determinar la prevalencia de la violencia en las mujeres de 15 años y más. Además de producir información nacional, estos instrumentos permiten generar experiencias demostrativas para otros países de América Latina.

A fines de 2011, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, en colaboración con el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), llevó a cabo el levantamiento de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2011 y obtuvo información de una muestra de 152.636 mujeres de 15 años y más. De ellas, 27.203 se encontraban casadas o unidas (17,8%), 87.169 (57,1%) estaban separadas, divorciadas o viudas, y las 38.264 (25,1%) restantes eran mujeres solteras, que nunca se habían casado o unido²³. Esta encuesta tenía como antecedentes las ediciones 2003 y 2006 de la ENDIREH.

En el ámbito privado se considera a las mujeres casadas o unidas violentadas por su pareja, a las mujeres alguna vez unidas violentadas por su expareja, a las mujeres solteras y a las mujeres de 60 años y más con una situación de violencia familiar. En el ámbito público se considera a las mujeres violentadas en la esfera comunitaria, escolar y laboral.

La primera *Encuesta de relaciones familiares y de violencia de género* del Ecuador constituye el primer sondeo de este tipo en el país y el segundo en América Latina, después del de México. Fue realizada en 2011 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) entre mujeres de más de 15 años de 18.800 viviendas, a nivel nacional (urbano y rural), con el objeto de generar datos sobre la prevalencia, incidencia y magnitud de los distintos tipos de violencia de género sufridos por las mujeres, tanto en el ámbito privado como público, así como sobre el conocimiento de instancias de justicia y sus percepciones de la respuesta institucional²⁴.

La encuesta del Uruguay, realizada durante el segundo semestre de 2013, tuvo como objetivo general cuantificar la magnitud de la violencia basada en género y generaciones que sufren las mujeres de 15 años o más por parte de sus parejas, exparejas, familiares y otros agresores conocidos o desconocidos, tanto dentro como fuera del hogar (ámbitos escolar, laboral y social). El formulario de recolección de datos se compone de diferentes módulos que recorren los ámbitos donde puede ocurrir una situación de violencia a lo largo de la vida y consideran los diferentes tipos de violencia que se enuncian de manera explícita en la Ley núm. 17.514 de Violencia Doméstica del Uruguay (2002): violencia física, violencia sexual, violencia psicológica y violencia patrimonial²⁵.

Otros resultados destacados de la encuesta de México dan cuenta de información en los ámbitos familiar y público:

- El 14,7% de las mujeres casadas o unidas violentadas por su pareja han sufrido agresiones severas.
- El 43,6% de las mujeres de entre 15 y 19 años señaló haber sido violentada por su pareja a lo largo de la relación, frente al 46,9% (el porcentaje más alto por grupo de edad) de las mujeres de entre 35 y 39 años. Del total de mujeres de 15 años y más, un 46,1% sufrieron algún incidente de violencia de pareja a lo largo de su actual o última relación conyugal.
- El 27% de las mujeres hablantes de lengua indígena declaró haber sido agredida por su pareja, frente a un 34% de las mujeres no hablantes de lengua indígena.

²³ INEGI [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/endireh/>.

²⁴ Ministerio del Interior, INEC, Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género [en línea] http://www.inec.gob.ec/sitio_violencia/presentacion.pdf.

²⁵ Los resultados finales de la encuesta del Uruguay estarán disponibles a partir del 25 de noviembre de 2014.

Recuadro III.2 Resultados de las encuestas del Ecuador, México y el Uruguay

Las encuestas muestran que 63 de cada 100 mujeres en México y 60 de cada 100 mujeres en el Ecuador han padecido algún incidente de violencia, ya sea por parte de su pareja u otra persona. También señalan que la violencia que han vivido las mujeres ocurre con mayor frecuencia entre quienes tienen o han tenido pareja: casadas, unidas, separadas, divorciadas o viudas (un 48,7% en el Ecuador, un 47% en México y un 45,4% en el Uruguay). La violencia emocional o psicológica, que constituye la agresión más reiterada en estos países (un 43,4% en el Ecuador, un 43,1% en México y un 43,7% en el Uruguay), se presenta al menos una vez a lo largo de la relación y se traduce en insultos, amenazas, humillaciones, intimidación y otras ofensas de tipo psicológico o emocional. En México y el Uruguay le sigue la violencia económica (un 24,5% y un 19,9%, respectivamente), y después vienen la violencia física (un 14% en México y un 14,8% en el Uruguay) y la violencia sexual (un 7,3% en México y un 6,7% en el Uruguay). En el Ecuador la situación es distinta, ya que después de la violencia emocional se sitúa la violencia física (35%) y después vienen la violencia sexual (14,5%) y la violencia patrimonial o económica (10,7%).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

En la encuesta de México también se incluye información sobre la violencia contra las mujeres en el ámbito público. En el espacio comunitario, el 15,5% de las mujeres de 15 años y más han sido víctimas de alguna agresión pública en los últimos 12 meses (aunque no sea en forma cotidiana), que puede ir desde insultos hasta violaciones. De estas mujeres, el 86,1% sufrieron intimidación, el 18,2% fueron víctimas de abuso sexual y el 15,8% sufrieron otras formas de agresión.

En el ámbito laboral, en la encuesta se destacan dos tipos de violencia: el acoso (relacionado con cualquier tipo de acercamiento o presión de naturaleza sexual, tanto física como verbal, no deseada por quien la sufre, y que resulta en un ambiente de trabajo hostil, un impedimento para hacer las tareas y un condicionamiento de las oportunidades de empleo de la mujer perseguida) y la discriminación (que implica menores opciones, promociones y prestaciones). A nivel nacional, un 22,6% de las mujeres ocupadas de 15 años y más han sufrido, en algún momento del año anterior a la entrevista, violencia de un colega o de un superior en el ámbito laboral. De ellas, un 91,3% han sido víctimas de discriminación y un 19,3% sufrieron acoso.

En el ámbito escolar, la violencia se refiere a las situaciones de discriminación, hostigamiento, acoso y abuso sexual experimentadas en las instituciones educativas a las que han asistido a lo largo de su vida las mujeres entrevistadas, así como en las interacciones y relaciones generadas en ese ambiente. A nivel nacional, un 44,1% de las mujeres han sido ignoradas, un 24,9% han vivido humillaciones o han sido denigradas, un 24,2% han recibido piropos o frases de carácter sexual y un 13,7% recibieron propuestas de tipo sexual a cambio de calificaciones. En lo que respecta a los responsables de estas situaciones, el 21,3% de las mujeres víctimas de violencia en la escuela señala a los maestros, mientras que el 16,7% apunta a otras autoridades del centro educativo. Los propios compañeros son responsables del 70,8% de los casos de violencia escolar.

Los resultados de la encuesta del Ecuador dan cuenta de que:

- De acuerdo con la etnia, el porcentaje más alto de mujeres que han vivido algún tipo de violencia se concentra en la población indígena (67,8%), seguidas de las mujeres afroecuatorianas (66,7%).
- Las mujeres que se han casado o unido por primera vez entre los 16 y los 20 años son las que más violencia han vivido (70,5%), seguidas de las que se casaron o unieron por primera vez entre los 21 y los 25 años (69,2%). Las que menos violencia sufren son la que se casaron entre los 26 y los 30 años (51%).
- A partir del tercer hijo, más del 50% de las mujeres son víctimas de violencia.
- El 70% de las mujeres que asisten a centros de alfabetización han sufrido algún tipo de violencia y aunque las que más educación tienen sufren menos violencia, los porcentajes no bajan del 50%.

B. La violencia en las encuestas de salud

En los últimos tiempos, tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) han realizado diversos esfuerzos por sistematizar la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe, con el objeto de ofrecer una mirada global y regional del fenómeno.

Para ambos organismos, el hecho de conceptualizar el problema de la violencia contra las mujeres, no solo como una flagrante violación de los derechos humanos, sino también como un problema de salud pública, contribuye a fortalecer las obligaciones de los Estados de tomar medidas efectivas y urgentes para su atención.

En el estudio realizado por la OMS en 2013 sobre *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud*, se ofrece un amplio panorama de la situación de violencia en el mundo. De acuerdo con esta publicación, el 35% de las mujeres del mundo han sido víctimas de violencia física o sexual, o ambas, por parte de su pareja o de violencia sexual por parte de personas distintas de su pareja. Si bien estas no son las únicas formas de violencia a las que se exponen las mujeres a lo largo de su vida, la cifra indica que un porcentaje alarmantemente alto de mujeres sufren violencia en el mundo y permite intuir la dimensión de un problema que, en gran medida, permanece invisible.

El estudio de la OMS es interesante sobre todo porque pone de manifiesto, con información actualizada, que la violencia no es inevitable sino que se puede prevenir. Prueba de esto son las variaciones entre los distintos países, regiones y contextos en que se verifican distintos niveles y modalidades de violencia. Esto lleva a insistir en la necesidad de avanzar en los esfuerzos por lograr una mejor comprensión de los factores económicos y socioculturales que fomentan una cultura de violencia hacia las mujeres, donde su desvalorización y dependencia se ve reforzada por las normas y prácticas sociales. El sector de la salud cumple un papel fundamental en este proceso, ya que en muchas ocasiones tendrá la oportunidad única de mantener contacto y generar confianza en las mujeres que viven situaciones de violencia, apoyando los primeros pasos hacia su atención, contención y protección. En ese sentido, es elocuente el llamado de la OMS a integrar las nuevas directrices clínicas y normativas sobre la respuesta del sector de la salud a la enseñanza clínica para que el personal y los profesionales de la salud comprendan el alcance de su responsabilidad y la potencialidad de su adecuada atención y derivación a servicios integrales²⁶.

A nivel regional, en virtud de la información resultante de las encuestas de demografía y salud y de las encuestas de salud reproductiva aplicadas en 12 países de América Latina y el Caribe, en la publicación *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países* (OPS, 2014), la OPS expone datos comparativos sobre la violencia contra la mujer entre 2003 y 2009. Los países incluidos en este relevamiento son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana.

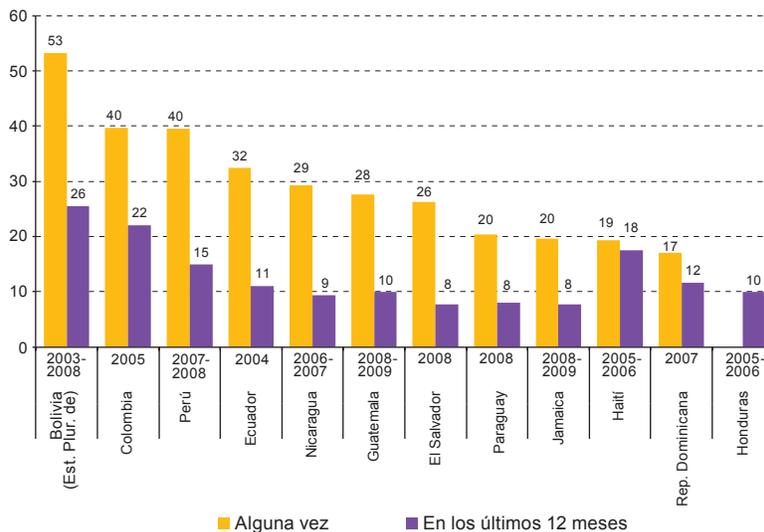
En el trabajo de la OPS se ofrece una visión integral de la situación de la violencia contra las mujeres en la región y sus características. En los gráficos III.1, III.2, III.3 y III.4 se consigna la información emanada del estudio de la OPS y se suman otros datos, con información elaborada por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe a partir de las mismas encuestas.

En primer lugar, los datos muestran que la violencia física o sexual infligida hacia una mujer por su pareja o expareja está generalizada en todos los países relevados, es transversal a todos los estratos socioeconómicos y tiene diversidad territorial. Aunque el porcentaje de mujeres alguna vez casadas o en unión que informaron haber sufrido alguna vez violencia física o sexual por parte de su pareja o expareja íntima varía significativamente de un país a otro, se trata de un tipo de violencia que está presente en todos. Como es de esperar, las cifras de violencia física o sexual sufrida en los últimos 12 meses es

²⁶ En algunos estudios realizados en la Argentina se da cuenta del poco conocimiento que tienen los profesionales de la salud que se desempeñan en las instituciones de salud pública de la ciudad de Buenos Aires respecto de la problemática de la violencia que sufren muchas mujeres (Mejía y otros, 2000; Majdalani y otros, 2004; Mejía, 2005).

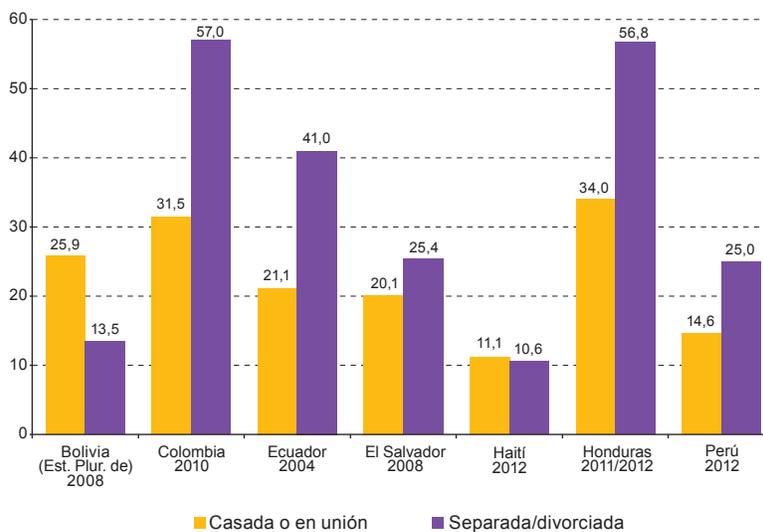
inferior a la sufrida alguna vez en la vida, pero en la región tiene una prevalencia sustancial (entre un 7,7% en Jamaica en 2008-2009 y un 25,5% en Bolivia (Estado Plurinacional de) en 2008).

Gráfico III.1
América Latina (11 países) y Jamaica: mujeres que informaron haber sufrido violencia física o sexual por parte de su pareja o expareja íntima, alguna vez y en los últimos 12 meses, según año de encuesta
(En porcentajes)



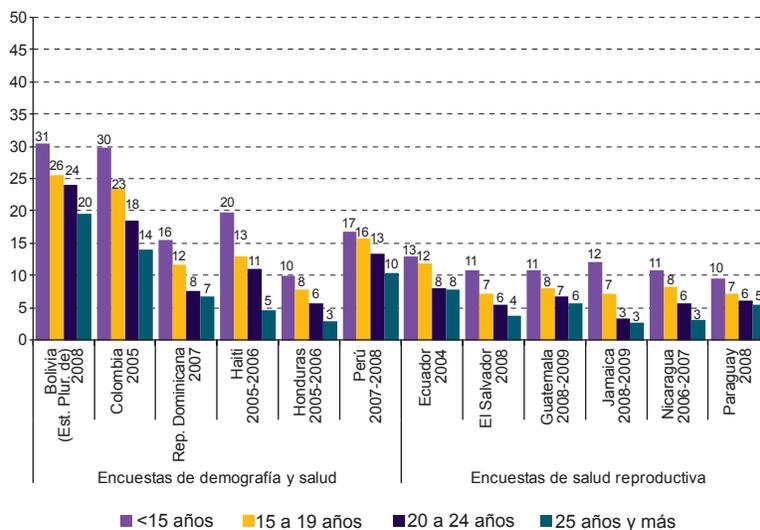
Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Sarah Bott y otros, Washington, D.C., 2014.

Gráfico III.2
América Latina (7 países): mujeres que han experimentado algún tipo de violencia física o sexual por parte de su pareja o expareja íntima, por estado civil
(En porcentajes)



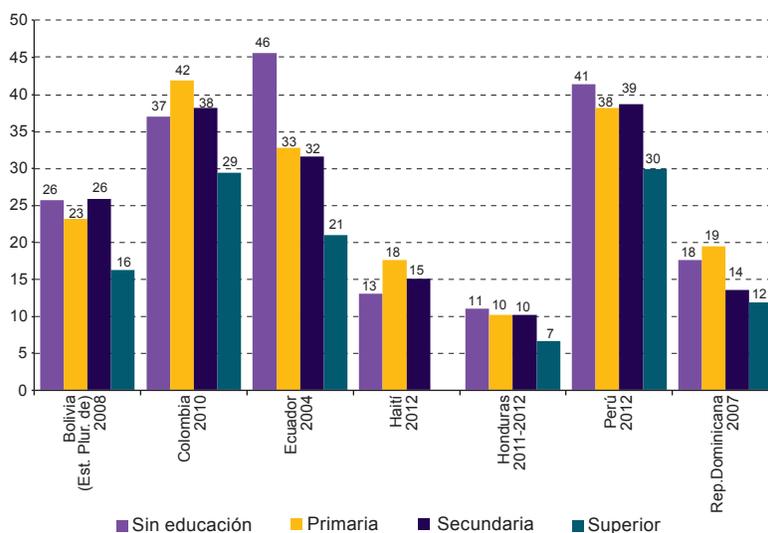
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com/> y de Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades.

Gráfico III.3
América Latina (11 países) y Jamaica: mujeres que han experimentado violencia por parte de su pareja o expareja alguna vez, según edad al momento de la primera unión, dato de encuesta más reciente
(En porcentajes)



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*, Sarah Bott y otros, Washington, D.C., 2014.

Gráfico III.4
América Latina (7 países): mujeres que han sufrido violencia física alguna vez por parte de su pareja o expareja íntima, según nivel educativo, datos de última encuesta disponible
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de Encuestas de Demografía y Salud (DHS) [en línea] <http://www.measuredhs.com/> y de Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades.

En las encuestas aplicadas, se contemplan desde actos de violencia física moderados u ocasionales hasta situaciones prolongadas y crónicas, incluso graves golpizas. De acuerdo con el análisis realizado, la mayoría de las mujeres que declararon haber sufrido algún tipo de violencia física “alguna vez” refirieron haber sufrido actos graves, como puñetazos, amenazas con cuchillo u otras armas. Muchas de ellas también declararon haber sido forzadas por su pareja a mantener relaciones sexuales.

Además de la violencia física y sexual, en los países relevados por el estudio también están generalizados el maltrato emocional y los comportamientos controladores por parte de parejas y exparejas. Las conductas comprendidas en el maltrato emocional incluyen insultos, humillaciones, intimidaciones y amenazas de daños. La proporción de mujeres que estuvieron en pareja y que reportaron haber sufrido estas agresiones “alguna vez” oscilan entre el 17,0% en el caso de Haití y casi la mitad de las mujeres encuestadas en el caso de Nicaragua (47,8%), dato similar al recogido por las encuestas nacionales de violencia contra las mujeres del Ecuador y México, reseñadas anteriormente. Al considerarse la prevalencia en los últimos 12 meses, las respuestas afirmativas oscilaban entre un 13,7% en Honduras y un 32% en Bolivia (Estado Plurinacional de). Entre los comportamientos identificados como formas de maltrato emocional se encuentra la pretensión de controlar a las mujeres, aislándolas de sus familias y amistades o buscando controlar sus movimientos y acceso al dinero, conductas que posteriormente tienen efectos concretos en las posibilidades de recurrir a redes de parentesco y otras relaciones para superar la situación de violencia.

El maltrato emocional y los comportamientos controladores guardan estrecha relación con la violencia física ejercida contra la mujer por parte de su pareja. En el relevamiento de los estudios analizados por la OPS surge que, en todos los países estudiados, la mayoría de las mujeres que habían sufrido violencia física “recientemente” (últimos 12 meses) también dijeron haber vivido formas de maltrato emocional (estos porcentajes van del 61,1% en Colombia al 92,6% en El Salvador). El maltrato emocional aparece claramente como la antesala de la violencia física en las parejas, en un continuo que afecta la salud y la integridad de las mujeres.

Los factores sociodemográficos y socioeconómicos no son determinantes en la prevalencia y las probabilidades de violencia por parte de una pareja o expareja. La tendencia de la violencia es transversal, ocurre en todos los estratos socioeconómicos y tiene diversidad territorial. Se presenta tanto en ámbitos rurales como urbanos, entre mujeres actual o recientemente empleadas y también en mujeres desempleadas, y con distintos niveles de ingreso. El análisis de la información permite afirmar que los factores más fuertes y constantes asociados con la violencia infligida por un compañero íntimo son: estar separadas o divorciadas, el número de hijos y registrar antecedentes de malos tratos físicos del propio padre hacia la propia madre o madrastra. Todas estas condiciones acrecientan la vulnerabilidad y dependencia de la mujer, en un contexto de naturalización de la violencia.

Al analizar la incidencia de violencia respecto de algunos datos relativos a la biografía individual de las personas, se observa que la edad en que ocurrió la primera unión es un factor relevante en relación con la probabilidad de sufrir violencia. En todos los países que cuentan con este dato, las mujeres que tenían menos de 15 años al momento de su primera unión informaban haber sido víctimas de violencia en mayor medida que las que se unían a edades mayores. La diferencia con las mujeres que establecieron su primera unión a los 25 años o más es de 11 puntos porcentuales en Bolivia (Estado Plurinacional de), de 16 puntos en Colombia y de 15 puntos en Haití.

Las probabilidades de sufrir violencia por parte de un compañero íntimo no siempre son más altas entre las mujeres menos ricas o con menor nivel de instrucción. Por el contrario, en algunos países, el número no descendía en forma sistemática en los quintiles de mayor riqueza o instrucción, sino que en los sectores intermedios se encontraban niveles más altos de reporte, comparados con los sectores socioeconómicos más bajos. En el estudio de la OPS se indica que el creciente acceso a recursos e instrucción por parte de las mujeres pone en discusión los roles de género tradicionales de las sociedades latinoamericanas, y ello puede generar reacciones violentas por parte de parejas varones, como un intento de mantener el statu quo (OPS, 2014, págs. 116-117). En este sentido, cobra relevancia la implementación de acciones destinadas a modificar los valores y las actitudes que refuerzan patrones inequitativos de género, y de medidas destinadas a empoderar económicamente a las mujeres, entre otras.

Al analizar por nivel educativo, se aprecia que contar con más años de estudio no implica necesariamente una disminución significativa de la violencia, e incluso en algunos países, como Colombia, Haití y la República Dominicana, el porcentaje de mujeres con enseñanza básica que son víctimas de violencia es mayor que el de mujeres sin educación. En otros países, como el Ecuador, Honduras y el Perú, se observa que las mujeres sin educación muestran mayor incidencia de violencia. De hecho, el Ecuador es el país con el porcentaje más alto de violencia entre las mujeres sin educación y el que muestra una mayor diferencia entre este grupo y el resto de las mujeres. Las diferencias más grandes en todos los países se observan entre las mujeres con educación superior y el resto.

Otro aspecto importante del análisis que realiza la OPS de las encuestas es que la búsqueda de ayuda por parte de las mujeres que enfrentan situaciones de violencia varía en forma significativa según el país. En Honduras, por ejemplo, el porcentaje de mujeres que habían enfrentado situaciones de violencia en los últimos 12 meses y solicitado ayuda a familiares o amigos ascendía al 29,3%, mientras que en El Salvador, el 65,5% había pedido ayuda.

Un aspecto compartido es que, en todos los casos, las mujeres acuden en primer lugar a personas de su círculo más cercano, ya sea familiares o amigos, antes que a las instituciones disponibles. En El Salvador, el 65,5% de las mujeres acudió a amigos o familiares y solo el 36,0% recurrió a instituciones, en Honduras casi el 60% pidió ayuda a amigos o familiares y en Guatemala un 58,5% apeló a amigos o familiares y apenas el 30,7% acudió a las instituciones.

Muchas mujeres jóvenes y niñas declaran haber tenido una iniciación sexual forzada y no deseada. En todas las encuestas, una proporción pequeña pero importante de las mujeres jóvenes declararon haber sido forzadas por los esposos, parejas íntimas o novios en su primera relación sexual. En encuestas realizadas en el Brasil, Jamaica y el Perú, cuando se ofreció a las mujeres la opción de responder si su primera relación sexual había sido “deseada” (en lugar de preguntar si fue “forzada”, término que tiene una connotación más dura), una proporción importante respondió en forma negativa, lo que da cuenta de la presión que muchas mujeres jóvenes sienten y que las lleva a tener relaciones sexuales antes de sentirse preparadas. Este dato muestra la necesidad de contar con “mejores herramientas de investigación para comprender las circunstancias de las primeras relaciones sexuales y la experiencia de otros actos sexuales forzados y no deseados a edades tempranas” (OPS, 2014, pág. 121) y refuerza la importancia de focalizar la atención en la educación sexual de adolescentes y jóvenes, varones y mujeres, particularmente en el marco de las definiciones de las primeras relaciones amorosas.

La aceptación generalizada, por parte de las mujeres de la región, de las normas que fortalecen las desigualdades de género desanima a las mujeres a pedir ayuda o resta importancia a la responsabilidad de terceros de intervenir en situaciones de malos tratos. En el estudio se indica que una amplia proporción de mujeres se pronunciaba a favor de las normas que reforzaban las desigualdades o desanimaban a las familias y comunidades a intervenir en situaciones de violencia en las parejas. Estos datos van de la mano con la proporción de mujeres que consideraban que debían obedecer a los maridos, aun cuando estuvieran en desacuerdo, que oscilaba entre poco más de la cuarta parte de las mujeres en ámbitos urbanos del Paraguay y las tres cuartas partes de las mujeres rurales de Guatemala.

Varios de los temas tratados en el estudio de la OPS brindan información de suma relevancia para el análisis de los vínculos entre las normas, la implementación de las políticas y la garantía de acceso a la justicia.

En primer lugar, es interesante revisar los vínculos entre las condiciones de dependencia y ejercicio relativo de la autonomía de las mujeres (en el acceso a recursos económicos y a la toma de decisiones, o en función de la cantidad de hijos e hijas, considerando la ausencia de políticas suficientes y universales para su cuidado) y las posibilidades de dejar atrás situaciones de violencia. Entre otras cosas, en el estudio se plantea la necesidad de contar con más investigaciones para entender los factores de riesgo asociados con la violencia contra la mujer, no solo por las características individuales de las mujeres, sino también de sus compañeros y comunidades, en distintos contextos sociales y culturales.

En segundo término, la referencia al grado de aceptabilidad de las normas y prácticas que refuerzan la dependencia y subordinación de las mujeres señala la necesidad de discutir nuevas iniciativas dirigidas a modificar los patrones culturales que se encuentran en la base de la violencia simbólica. Un aspecto que se debe considerar para la prevención es la prevalencia que tiene la violencia en el grupo de mujeres con niveles medios de instrucción y con empleo y acceso a recursos económicos, quienes corren especial riesgo de ser víctimas producto de la pérdida de vigencia de los roles tradicionales de género y la tensión que esto puede provocar en las parejas.

En tercer lugar, los resultados del estudio indican que, al momento de buscar ayuda, la confianza en las instituciones parece ser muy inferior a la que se deposita en personas conocidas, familiares o amigas. Si bien la información no permite estimar el grado de conocimiento y accesibilidad de las instituciones prestadoras de servicios para mujeres víctimas de violencia, u otras circunstancias que permitan ensayar explicaciones para los posibles motivos por los cuales las mujeres recurren a sus relaciones personales antes que a los recursos institucionales, es posible vincular esto con los hallazgos de estudios que refieren la importancia de contar con una red de sostén emocional antes de presentar una denuncia de violencia. Las mujeres que no buscan ayuda en absoluto adoptan esa conducta porque piensan que pueden resolver el problema por sí mismas, porque consideran que la ayuda es innecesaria o que la violencia sufrida es “normal” o que no reviste mayor importancia, porque temen la reacción de su pareja, porque tienen vergüenza o porque no confían en nadie. Otras razones expuestas son: no saber dónde dirigirse, no creer que la situación de violencia se repetirá o confiar en que la pareja cambiará, no creer que alguien las pueda ayudar, pensar que contar lo sucedido pondrá fin a su relación de pareja, y temer perder a sus hijos, que no les crean, ser culpabilizadas o criticadas, y dañar la reputación de la familia.

En algunos estudios cualitativos se señala que, en opinión de especialistas y de mujeres que han sido víctimas de violencia en relaciones de pareja, las mujeres deben formular las denuncias cuando se encuentran en condiciones emocionales y psicológicas de afrontarlas y sostenerlas (ELA, 2009). Asimismo, se advierte sobre las mayores dificultades que puede implicar la imposición de una denuncia por parte de terceras personas, como funcionarios, funcionarias o integrantes de los sistemas de salud o de educación. En este punto, es importante relevar las recomendaciones de las OMS (2013a) en el sentido de que no se debería establecer una notificación obligatoria a la policía por parte de los proveedores de salud. Estos sí deben ofrecer reportar el incidente a las autoridades pertinentes (incluida la policía) si la mujer así lo desea. Por el contrario, los casos de maltrato infantil y los incidentes mortales siempre deben ser reportados.

Las dificultades para obtener información confiable y oportuna se agudizan cuando se trata de mujeres indígenas. Esto se debe, por una parte, a la ausencia de preguntas de identificación étnica en los registros continuos y en las encuestas, y por la otra, a la falta de adecuación cultural de los instrumentos estadísticos (CEPAL, 2013b).

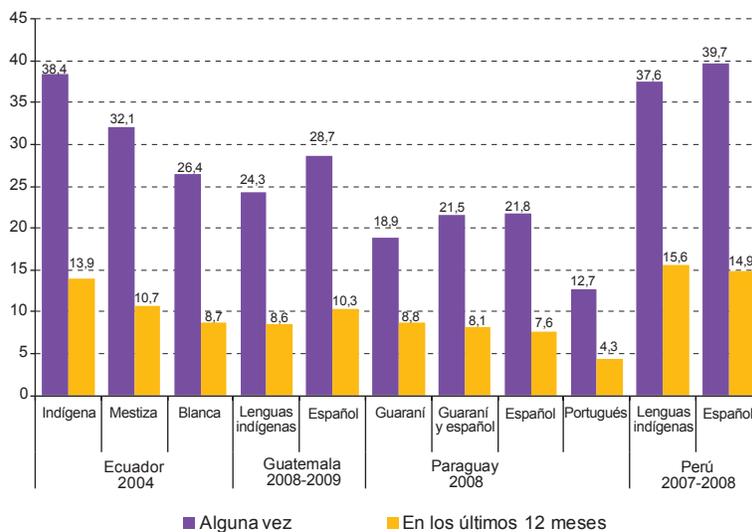
Como se recoge en el informe sobre mujeres indígenas en América Latina, en las encuestas de demografía y salud se incluyen preguntas que permiten obtener información sobre la identificación de las mujeres indígenas, aunque no de manera comparable, ya que en el caso de Guatemala, el Paraguay y el Perú se pregunta por la lengua hablada en el hogar, mientras que en el Ecuador se utilizó una pregunta sobre autoidentificación (CEPAL, 2013b).

En virtud de estas diferencias, los datos muestran que en el Ecuador y el Perú, alrededor de un 38% de las mujeres indígenas han sufrido alguna vez violencia física o sexual a manos de la pareja. Esta situación alcanzaría el 24% de las mujeres indígenas en Guatemala y el 20% en el Paraguay²⁷.

En la encuesta de violencia realizada en el Ecuador en 2013, donde se incorpora la pregunta de autoidentificación, se ofrecen datos respecto de la violencia de género ocasionada por cualquier persona o por la pareja o expareja.

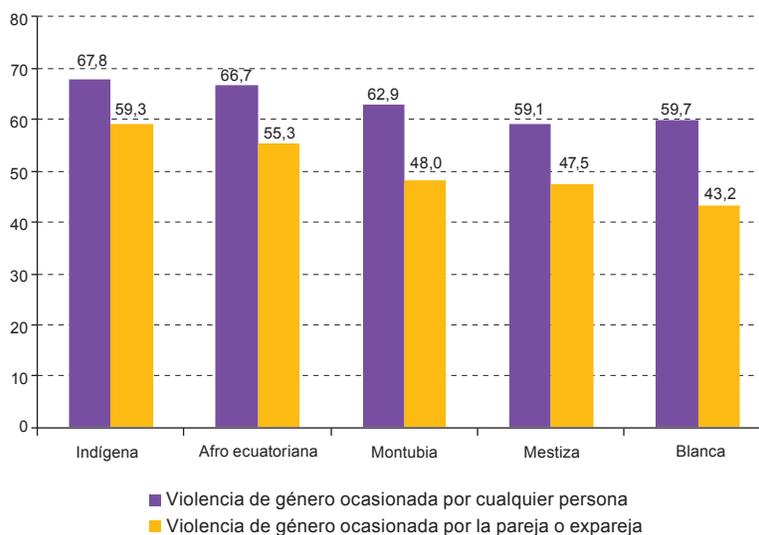
²⁷ Dado que el guaraní es el idioma oficial del Paraguay, resulta difícil determinar la magnitud de la violencia en el caso de las mujeres indígenas de este país a partir de este criterio.

Gráfico III.5
América Latina (países seleccionados): violencia física o sexual de parte de la pareja íntima en mujeres de 15 a 49 años casadas o en unión, según lengua hablada en el hogar, alrededor de 2010
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos”, *Documentos de Proyecto*, N° 558 (LC/W.558), Santiago de Chile, 2013.

Gráfico III.6
Ecuador: violencia de género ocasionada por cualquier persona o por la pareja o expareja en mujeres de 15 a 49 años, por autoidentificación étnica, 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), *Encuesta nacional de relaciones familiares y de violencia de género contra las mujeres*, 2013 [en línea] http://www.inec.gob.ec/sitio_violencia/presentacion.pdf.

Si contar con datos sobre violencia contra las mujeres en general es una tarea difícil, la información sobre violencia en mujeres indígenas obliga a incorporar preguntas de autoidentificación en los registros y las encuestas, además de considerar que el instrumento en general sea culturalmente pertinente. También se debe profundizar en la comprensión de los contextos culturales específicos en que se enmarca un cierto orden de género, los sistemas de dominación asociados y su relación con la violencia en ese grupo.

En suma, si bien la información que brindan las encuestas es fundamental y permite adquirir un mayor nivel de conocimiento y comprensión de un problema complejo, estas deben complementarse con los datos de atención concreta de las diversas instituciones públicas y con la información producto de estudios cualitativos y cuantitativos longitudinales, capaces de captar los matices presentes en el tema²⁸.

C. Los registros administrativos: fortalezas y limitaciones

La relevancia estratégica de los registros administrativos radica en su capacidad para ilustrar la dimensión del fenómeno de la violencia contra las mujeres, que requiere la respuesta del sistema de atención y prestación de servicios —de salud, seguridad, justicia, servicios sociales—, incluida la búsqueda de soluciones de vivienda, subsidios económicos y acceso a refugios. Además, el hecho de contar con registros administrativos fiables da cuenta de los niveles de confianza de la población en los distintos servicios y estos, a su vez, constituyen un importante insumo para la evaluación y planificación de dichos servicios.

Como fuente de información de la violencia, en la mayoría de los países se utilizan los registros administrativos de organismos de atención al público, policías, entidades receptoras de denuncias y prestadores de salud. No obstante, estos no siempre son de fácil acceso y su homologación y disponibilidad presenta desafíos relevantes. Al igual que en la primera ronda de evaluación, en el MESECVI se concluye que no es posible conocer el número de mujeres víctimas de violencia, los procesos judiciales iniciados ni las sentencias dictadas. Tampoco es una tarea sencilla conocer la información de los casos en que el agresor terminó con la vida de la mujer, aun cuando después resulten aplicables las normas de femicidio. En varios países de la región, esta información sigue sin ser relevada oficialmente y los datos que se conocen con más claridad en la mayoría de los países son los de femicidio íntimo o muerte de mujeres por pareja íntima, que corresponden a la información que desde 2010 procesa el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

Es necesario identificar las fortalezas y limitaciones de las fuentes de datos de violencia contra las mujeres para mejorar la información y estandarizar las mediciones en todas las manifestaciones. De este modo, es posible brindar a los encargados de tomar las decisiones de políticas argumentos claros para generar políticas y programas que avancen en la superación de la discriminación o de conductas que consideran la violencia contra la mujer como un asunto privado y que, por su naturaleza, constituye una información que no podrá utilizarse para estimar la prevalencia de violencia contra las mujeres.

La información que reúnen en forma rutinaria las entidades públicas y privadas aporta a la comprensión sobre las respuestas de las distintas instituciones y la medida en que alcanzan a satisfacer la demanda de atención de las mujeres. Además, se trata de datos útiles para realizar un seguimiento de las políticas del Estado, en sus diversas reparticiones, cuantificar los costos y contribuir a la evaluación de su impacto. Indudablemente, en todos los países se brindan más servicios de los que se registran y sistematizan, y el problema subyacente a esa falta de relevamiento de datos es la imposibilidad de dar cuenta del uso de recursos técnicos, financieros y humanos por parte de las instituciones públicas, y, en consecuencia, la imposibilidad de medir, monitorear y evaluar esos servicios.

²⁸ La mayoría de los estudios cuantitativos disponibles son transversales y sería muy útil contar con estudios longitudinales, tanto cualitativos como cuantitativos.

Cuadro III.2 Fortalezas y limitaciones de las fuentes de datos de violencia contra las mujeres

Fuente	Fortalezas	Limitaciones
Servicios de salud	<p>La información puede usarse para identificar a mujeres que buscan ayuda por sufrir violencia física o sexual en los servicios de salud.</p> <p>Se informa sobre la cobertura y el costo de las atenciones de salud, lo que permite generar programas específicos.</p>	<p>La supervisión universal plantea preocupaciones éticas si los servicios de salud son limitados o inexistentes.</p> <p>No siempre los casos de violencia son atendidos por los servicios de salud.</p> <p>Las lesiones no se reconocen como resultados de violencia contra las mujeres y se clasifican por tipo de prestaciones traumatológicas, dentales u otras.</p> <p>No existen protocolos para el registro de casos.</p>
Sistemas de justicia civil y penal	<p>La información puede usarse para identificar a mujeres que buscan la ayuda de la policía u otras autoridades de justicia por sufrir violencia física o sexual, o para evaluar la respuesta de la policía y de las cortes de justicia.</p> <p>En algunos países, la información es recolectada sistemáticamente, de acuerdo con la legislación.</p> <p>Algunas entidades de justicia o el Ministerio Público han generado registros actualizados de la violencia contra las mujeres en todas sus dimensiones.</p>	<p>La mayoría de los casos de violencia contra la mujer no se denuncian a la policía.</p> <p>No se detalla la información por tipo de violencia.</p> <p>No siempre la información judicial tiene sistemas que desagreguen a los destinatarios por sexo.</p> <p>Las bases de datos no siempre registran la relación entre el presunto victimario o victimaria y la víctima.</p> <p>Existe dificultad para acotar el número de indicadores y diferenciar los resultantes de la prevalencia, que generan las encuestas o módulos específicos, de los de la atención o gestión propia de cada entidad pública o programa.</p> <p>La coordinación intrasectorial e intersectorial es limitada.</p>
Otros organismos, programas o servicios de apoyo del Estado	<p>Los datos pueden usarse para identificar a víctimas de violencia que aparecen producto de otras necesidades.</p> <p>Los datos pueden complementar los servicios de información de la policía o de los servicios de salud.</p> <p>Estos servicios pueden ser una buena fuente de datos cualitativos.</p>	<p>La información no siempre es completa o no responde a parámetros estadísticos.</p> <p>Los datos no son representativos del nivel subnacional o nacional.</p>
Mecanismos para el adelanto de la mujer	<p>Son usuarios de datos que produce el sistema de salud, el Ministerio del Interior y la justicia, en el caso de sistemas de información con antecedentes de violencia.</p> <p>Producen datos a partir de los registros de los programas de violencia contra las mujeres que ejecutan los mecanismos para el adelanto de la mujer.</p>	<p>Las entidades productoras de la información no siempre la procesan y entregan en los periodos definidos por las herramientas generadas por los mecanismos para el adelanto de la mujer (registros, sistemas de indicadores, observatorios).</p>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, *Guidelines for Producing Statistics on Violence against Women* (ST/ESA/STAT/SER.F/110), 2013. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.13.XVII.7 [en línea] http://unstats.un.org/unsd/gender/docs/Guidelines_Statistics_VAW.pdf.

Estas dificultades fueron identificadas en un estudio reciente sobre violencia sexual en Centroamérica, donde se propone la concreción de ciertos acuerdos en términos de definiciones, relevamiento de datos y construcción de indicadores sobre violencia sexual para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (Luciano y Padilla, 2012). En este informe, se destaca el creciente interés de los países centroamericanos en dar una respuesta integral a la violencia sexual, abordando tanto los factores de riesgo y asociados como sus consecuencias sociales e individuales, para lo cual es preciso contar con datos confiables y comparables que permitan fortalecer el trabajo de todos los sectores usando la información para informar las decisiones y evaluar los resultados.

De acuerdo con el informe, en los relevamientos realizados en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se observaron limitaciones en el registro, el análisis y la divulgación de datos sobre las distintas formas de violencia sexual en razón de una serie de dificultades. En primer lugar, se verifica una falta de consenso sobre el alcance del término “violencia sexual”, ya que tanto en la legislación de cada país como en

la práctica de diversas instituciones se utilizan diferentes términos para describir los mismos actos o hechos. En segundo término, muchas de las formas de violencia sexual (en el lugar de trabajo, centros educativos, recreativos o espacios de servicios públicos) han sido poco estudiadas o no se registran de manera adecuada, ya que los distintos sectores (justicia, salud, seguridad) tienden a priorizar dos tipologías en detrimento de otras: la violación sexual (concebida generalmente como acto sexual forzado con penetración) y el abuso sexual de menores. Un tercer punto es que, si bien cada vez se les otorga mayor importancia, se ha dado menos relevancia a los casos de trata de personas con fines de explotación sexual. Este desconocimiento ha llevado a que muchas formas de violencia sexual se agrupen en una sola categoría, con lo que se limitan las posibilidades de análisis. En cuarto lugar, se verifica una ausencia de información consistente sobre la cantidad de mujeres afectadas por las distintas formas de violencia sexual, lo que impide conocer la proporción de mujeres afectadas, las especificidades de los grupos involucrados, las consecuencias de la violencia sexual en el ejercicio de los derechos humanos y las particularidades de la violencia en los distintos grupos de población y contextos. Las bases de datos existentes tienen otros propósitos que no son monitorear la violencia basada en el género (el sector de la justicia desea administrar su carga de casos, el sector de la salud se propone registrar indicadores tales como mortalidad y morbilidad), sin que existan mecanismos para la detección rutinaria de la violencia sexual en esos servicios.

Esta falta de coordinación interinstitucional hace que los datos de un mismo episodio de violencia sexual puedan aparecer en más de un sistema de información (justicia, salud, policía) o solo en uno, y que una persona se registre como víctima de diversas formas de violencia o solo de una, con exclusión de otras igualmente relevantes. La limitada coordinación para analizar los datos en forma conjunta y utilizarlos como base de evidencia en el desarrollo de políticas y programas dificulta también la construcción de indicadores mínimos y la toma de decisiones multisectoriales (Luciano y Padilla, 2012, pág. 9).

Recuadro III.3

Esfuerzos de coordinación interinstitucional para la producción de estadísticas de género

El abordaje de esta clase de problemas, general a todos los países de la región, ha sido contemplado por distintos actores y desde distintas instancias. Desde su creación en la cuarta Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL, celebrada en 2007, el grupo de trabajo sobre estadísticas de género ha promovido la coordinación de esfuerzos interinstitucionales e impulsado iniciativas para la producción y el análisis de estadísticas de género en los países de la región, así como su utilización en políticas públicas orientadas a la igualdad de género.

Asimismo, se ha propuesto avanzar en la armonización de las estadísticas de género en las oficinas nacionales de estadística. Una de las estrategias centrales es la promoción del trabajo conjunto de estas oficinas y los mecanismos para el adelanto de la mujer en los países, estrategia que también prioriza el MESECVI en su Segundo Informe Hemisférico.

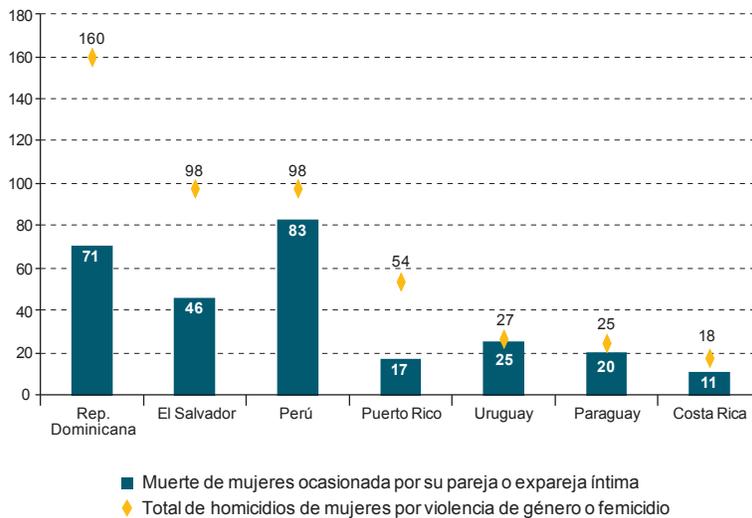
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

El femicidio es una de las problemáticas donde se hace más evidente el vacío informativo, ya que, entre otras cosas, existen fuentes de información heterogéneas, con un importante subregistro, falta de validación metodológica y ausencia de cifras oficiales y de determinación del organismo que las debe generar.

La creación del tipo penal femicidio o feminicidio en 14 países de la región permite iniciar un proceso de comparabilidad regional, a partir de los registros oficiales. Sin embargo, la experiencia muestra que la tipificación por sí sola no es suficiente para crear o mejorar los registros de femicidio o feminicidio. Esto ha quedado demostrado en el proceso de construcción del indicador de muerte de mujeres por pareja íntima o expareja íntima, del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, ya que algunos países que cuentan con la figura legal no procesan la información de homicidios agravados o femicidios. Por el contrario, en la República Dominicana, que se encuentra en proceso de modificar el Código Penal e incorporar el femicidio como tipo penal, se cuenta con antecedentes de 2005 a la fecha, de manera ininterrumpida, gracias al trabajo del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), la Procuraduría General de la República, la Policía Nacional, el Ministerio de la Mujer y la Oficina Nacional de Estadística (ONE).

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe recoge la información oficial aportada por los gobiernos de la región y permite avanzar en la tarea de dar cuenta de la magnitud de las muertes de mujeres a manos de sus parejas o exparejas. En forma simultánea, ha permitido recoger la información sobre el número total de muertes violentas de mujeres, o femicidio, cuestión que ha sido respondida por siete países.

Gráfico III.7
América Latina (7 países): femicidio u homicidio de mujeres por razones de género y muertes de mujeres ocasionadas por pareja o expareja íntima, último dato disponible



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

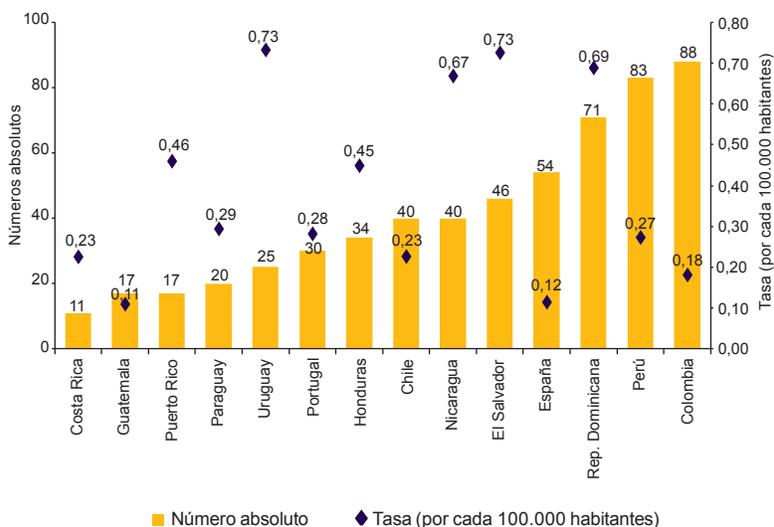
Al desagregar el dato del total de femicidios u homicidios de mujeres por razones de género mediante la identificación del sujeto activo del delito, es decir, el victimario, se puede establecer el número de muertes de mujeres ocasionadas por su pareja o expareja íntima.

Los países están realizando grandes esfuerzos para contar con esta información y avanzar en la construcción de indicadores más precisos. En todos los países, salvo en la República Dominicana, se registra una disminución del total de femicidios. La cifra total de homicidios de mujeres es más amplia y es urgente continuar precisando las desagregaciones para enfrentar mejor las distintas formas en que se manifiesta el femicidio.

El procesamiento del indicador de muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima ha tenido una evolución muy significativa desde 2010, cuando se inicia la recopilación por parte de la CEPAL con siete países de América Latina, dos del Caribe y España. En la actualidad, se cuenta con información para 12 países de América Latina, 8 del Caribe, España y Portugal.

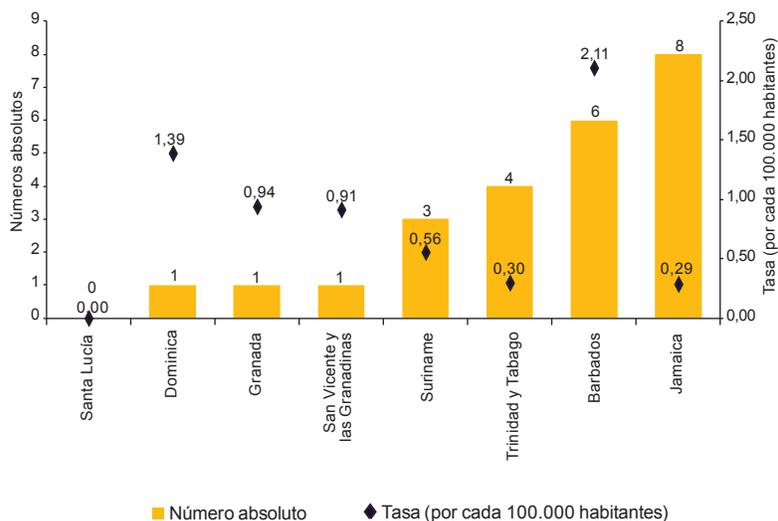
No obstante, aún persisten algunos obstáculos metodológicos que ponen en riesgo el desarrollo de este indicador. Entre ellos se destaca la dispersión en el origen de los datos, que provienen de registros policiales, de investigaciones de las fiscalías, de información forense, de estadísticas vitales vinculadas con el sistema de salud y del registro civil. Las diversas experiencias positivas registradas en los países de América Latina y el Caribe no parecen indicar cuál de estos órganos se encontraría en mejores condiciones para hacerse cargo del relevamiento estadístico. Sin embargo, se aplicarían a cualquiera de ellos ciertas consideraciones generales relacionadas con la importancia de su estabilidad y jerarquía institucional, la capacidad técnica y financiera, y la vinculación institucional con los organismos encargados de diseñar y ejecutar las políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres.

Gráfico III.8
América Latina (12 países) y península ibérica (2 países): muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima, último período disponible
(En números absolutos y tasas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, diciembre de 2013.

Gráfico III.9
El Caribe (8 países): muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima, último período disponible
(En números absolutos y tasas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, diciembre de 2013.

Cuadro III.3
Fuentes de información para el registro de la muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima

País	Fuente (institución)	Ámbito del Estado
Chile	Fiscalía Nacional, Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar	Fiscalías/Procuración
El Salvador	Fiscalía General de la República	
Perú	Ministerio Público, Observatorio de Criminalidad	
República Dominicana	Procuraduría General de la República	
España	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	Ministerios del poder ejecutivo
Granada	Ministry of Social Development, Housing and Community Development, Division of Gender and Family Affairs, GBV Unit	
Guatemala	Organismo Judicial y Ministerio Público	
Portugal	Relatório Anual de Segurança Interna/Observatorio de las Mujeres Asesinadas (OMA) de la Unión de Mujeres Alternativa y Respuesta (UMAR)	
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Movilización Nacional, Desarrollo Social, Familia, Asuntos de Género, Personas con Discapacidad y Juventud	
Uruguay	Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior	
Costa Rica	Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)	Organismo para el adelanto de la mujer (en forma independiente o en coordinación con otras instituciones)
Paraguay	Dirección de Comunicación y Cultura Democrática del Ministerio de la Mujer/Policia Nacional.	
Trinidad y Tabago	Ministry of Information and Gender Affairs Division	
Colombia	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Cuerpos forenses
Honduras	Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS)- Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Observatorio de Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios	Universidades
Barbados	Real Fuerza Policial de Barbados	Fuerzas policiales
Jamaica	Research Planning & Legal Services Branch, Jamaica Constabulary Force. Cuerpo de Policía de Jamaica	
Nicaragua	Comisaría de la Mujer de la Policía Nacional de Nicaragua	
Puerto Rico	Policía de Puerto Rico, Informes Estadísticos	
Santa Lucía	Real Fuerza de Policía de Santa Lucía	
Suriname	Servicio de Información Criminal de la Policía	
Trinidad y Tabago	Crime and Problem Analysis Branch, Trinidad and Tobago Police Service	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

D. La coordinación intersectorial: clave para la producción de información

La forma de llevar adelante los intentos por organizar de un modo coordinado e integral la información dispersa que surge de los registros administrativos difiere de un país a otro de la región. En general, se observa un avance sustantivo en la implementación de iniciativas de intersectorialidad, que va de la mano de los adelantos en la puesta en práctica de la legislación de violencia contra las mujeres.

En el caso de Guatemala, el marco jurídico nacional (Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, aprobada por el Decreto 22-2008 del Congreso de la República) establece un mandato normativo sólido para las tareas de coordinación interinstitucional a cargo del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra

las Mujeres (CONAPREVI), las entidades responsables de articular los esfuerzos para la producción de información proveniente de las diversas instituciones involucradas²⁹. Además, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) acompaña el proceso de creación del Sistema Nacional de Información sobre Violencia contra la Mujer con reuniones técnicas con el Ministerio Público y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF) y a través de la revisión del marco conceptual³⁰.

En El Salvador se ha establecido el Sistema Nacional de Datos Estadísticos e Información sobre Violencia contra las Mujeres (SNIEG), una iniciativa articulada entre el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), como rector de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), y la Secretaría Técnica de la Presidencia, con el acompañamiento del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Para esta herramienta se está procesando el conjunto de indicadores y se está elaborando la plataforma informática que permitirá generar informes que den cuenta de la situación de las mujeres frente a este aspecto³¹.

Con un abordaje distinto, en la Argentina, el desafío de llegar a un registro unificado de denuncias en instituciones públicas de salud, servicios sociales, policía y justicia, es fruto de un acuerdo celebrado por el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), organismo rector de la aplicación de la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). El acuerdo suscrito en noviembre de 2012 ha impulsado la celebración de diversos acuerdos con instituciones nacionales y provinciales, a fin de dar inicio a los procesos para la compatibilización de las bases de datos. Esto tiene una complejidad adicional por tratarse de un país federal, con autonomía de las 24 jurisdicciones locales que conforman la República Argentina³².

En Costa Rica se ha impulsado un Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género (SUMEVIG) integrado por diversas instituciones gubernamentales (la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Seguridad Pública, la Defensoría de los Habitantes, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la Fundación de Justicia y Género, el Sistema de Emergencias 911 y el Ministerio de Justicia y Gracia), con el acompañamiento de un Comité Técnico coordinado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). De acuerdo con el informe presentado al MESECVI, el SUMEVIG tiene por objeto “definir, construir, mantener, enriquecer y dar seguimiento a un sistema de información a partir de la homologación de registros y la construcción de indicadores claves y consensuados que permitan mostrar la dimensión de la violencia de género y la respuesta institucional a la misma” (OEA, 2012b).

En ocasión de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, la República Dominicana informa sobre la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la República Dominicana como uno de los logros en asuntos de violencia intrafamiliar y contra la mujer. En el Observatorio, creado en 2012 por el poder ejecutivo, se publican las estadísticas oficiales, consensuadas por la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) y la Procuraduría General de la República, sobre muertes violentas y denuncias en boletines trimestrales.

²⁹ El Sistema Nacional de Información sobre Violencia en Contra de la mujer (SNICVM) fue definido por el artículo 20 de la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, que establece la creación de este registro unificado bajo la coordinación del Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI). Sobre este punto se volverá en el apartado dedicado a la creación de registros centralizados.

³⁰ Informe de Guatemala a la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

³¹ Informe de El Salvador a la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

³² Las tareas llevadas a cabo en este camino han sido expuestas en algunas presentaciones y comunicaciones informales por parte de funcionarias involucradas en el proceso, pero aún no se han realizado comunicaciones oficiales sobre los plazos previstos para completar el proceso.

Recuadro III.4

El poder judicial y el Ministerio Público como productores de datos

Entre las iniciativas que proliferan en la región, cobra cada vez más relevancia la creación de mecanismos adecuados para la recolección de datos dentro de las estructuras del propio poder judicial. En Costa Rica, Guatemala y el Paraguay, con el apoyo de estructuras normativas e instituciones encargadas del monitoreo de la aplicación de políticas públicas en el ámbito judicial, se avanza en la implementación de sistemas únicos de registro que permiten integrar el seguimiento de los casos judicializados y su atención por parte de los servicios especializados.

No ha sido menos importante la producción de información desde la Fiscalía Nacional o la Procuraduría de la Nación, en los casos de Chile, el Perú y la República Dominicana, responsable de validar los datos del Instituto Nacional de Ciencias Forenses.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.