



Estudio sobre la calidad de la medición del femicidio/feminicidio y las muertes violentas de mujeres por razones de género.

Iniciativa Spotlight — Programa Regional para América Latina.

Activemos el cambio.

Desactivemos la violencia.



**Iniciativa
Spotlight**
Para eliminar la violencia
contra las mujeres y los niños

Una iniciativa de las Naciones Unidas financiada
por la Unión Europea



Iniciativa conjunta con la
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
(CEPAL).

Estudio sobre la calidad de la medición del femicidio/feminicidio y las muertes violentas de mujeres por razones de género.

Iniciativa Spotlight – Programa Regional para América Latina.

Esta publicación se ha realizado bajo el programa conjunto de la Iniciativa Spotlight y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en América Latina y El Caribe.

© 2022, PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

© 2022, Iniciativa Spotlight

Todos los derechos reservados.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no necesariamente representan las opiniones del PNUD, de la Iniciativa Spotlight o de los Estados Miembros de la ONU.

Esta publicación puede ser usada libremente para propósitos no comerciales y de uso justo, con el adecuado reconocimiento al PNUD y la Iniciativa Spotlight. Cualquier otro uso debe ser autorizado de manera escrita por PNUD a continuación de una solicitud de permiso escrita. Todo uso del contenido, en su totalidad o en partes, en copias impresas o electrónicas, inclusive en cualquier forma de visualización en línea, deberá incluir la atribución al PNUD y la Iniciativa Spotlight, por su publicación original.

Esta publicación debe citarse como: Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (2022). *Estudio sobre la calidad de la medición del femicidio/feminicidio y las muertes violentas de mujeres por razones de género.*



Una iniciativa de las Naciones Unidas financiada por la Unión Europea



Iniciativa conjunta con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Créditos

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en América Latina y el Caribe

Dirección

José Cruz-Osorio, Gerente del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe del PNUD

Coordinación Técnica

Guillermina Martín, Líder de Equipo Regional de Género a.i. del PNUD

Sebastián Essayag, Especialista en políticas de género para la eliminación de la violencia contra las mujeres del PNUD

Apoyo

Camila Arguedas Najarro, Asistente de Programas del Equipo Regional de Género del PNUD

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Supervisora del Proceso de Investigación

Alejandra Valdés, Investigadora Senior de la División de Asuntos de Género de la CEPAL

Autoría

Investigación

Alejandra Faúndez Meléndez

Edición

Vivian Souza (PNUD)

Apoyo y asistencia de las Oficinas de País

PNUD Argentina

Alejandra García, Analista de Género
María Andrea Voria, Especialista de Programa de la Iniciativa Spotlight para el PNUD

PNUD Bolivia

Milenka Figueroa, Analista Investigadora

PNUD Brasil

Ismália Afonso da Silva, Analista de programas - Género y Raza

PNUD Chile

Elizabeth Guerrero, Asesora de Género y Gobernabilidad

PNUD Colombia

Jairo Matallana Villareal, Gerente área Paz, Justicia y Reconciliación

Esperanza Gonzáles, Especialista en justicia transicional y género

PNUD Costa Rica

Rafaella Sánchez, Coordinadora Unidad Técnica para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

PNUD Cuba

Inalvis Rodríguez, Asesora de Género

PNUD Ecuador

Adriana Lucio Paredes, Oficial de Programa
María Gloria Amoroza, Coordinadora de la Iniciativa Spotlight

PNUD El Salvador

Laura Rivera, Oficial de Programa - Gobernanza
Silvia Reyes, Coordinadora de la Iniciativa Spotlight

PNUD Guatemala

Sofía Vásquez Vargas, Analista de Género

PNUD Honduras

Tania Martínez, Analista de Programa
María Dolores Castro, Coordinadora de la Iniciativa Spotlight

PNUD México

Sol Sánchez, Analista de Género
Gabriela Murguía, Coordinadora de la Iniciativa Spotlight

PNUD Panamá

María Fernández de Trueba, Especialista en Género

PNUD Paraguay

Carmen Vallejo, Especialista de Género

PNUD Perú

Denise Ledgard, Oficial de Programa de Gobernabilidad
Karim Velasco, Coordinadora de proyecto, Gobernabilidad Democrática

PNUD República Dominicana

Raissa Crespo, Oficial del Género
Alberto García Villanueva, Asociado de Proyectos de Género
María Barrera, Asociada de Proyectos de Género

PNUD Uruguay

Virginia Varela, Analista de Programa

Coordinación de diseño y publicación

Vanessa Hidalgo y Carolina Cornejo (PNUD)

Revisión de estilo

Casa de Cronopios

Diseño y diagramación

Domestic Data Streamers y GK Studio

Agradecimientos

Comité Técnico Asesor: Para garantizar la calidad técnica de los productos de conocimiento, el PNUD ha creado el Comité Técnico Asesor para la revisión de los estudios multidimensionales de femicidio/feminicidio en nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social en América Latina.

Sistema Naciones Unidas: PNUD - Gloria Manzotti, Marcela Smutt, Johanna Sáenz, Renata Pardo; **ONU Mujeres** - Leah Tandeter, Paulina Grobet; **UNFPA** - Neus Bernabeu, Alejandra Alzérrecas; **OIM** - Rosilyne Borland, Paola Zepeda; **UNODC** - Roberto Murguía Huerta, Mónica Lara Pérez; y **CEPAL** - Alejandra Valdés.

Sociedad Civil y Academia: Patricia Arias Barriga, Dra. Mabel Bianco, Rosa Corea, Mary Ellsberg, Alejandra Elguero Altner, Silvana Fumega, Renata Giannini, Waldistrudis Hurtado Minotta, Ana Lorena Hidalgo Solís, Teresa Incháustegui Romero, Tarcila Rivera Zea, Héctor Oswaldo Samayoa Sosa.

Instituciones

Argentina

Dra. María Delia Castañares, *Jefa Oficina de la Mujer, Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Mariela Labozzetta, *Fiscal Federal - Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM), Ministerio Público Fiscal*

Nuria Gonzáles, *Directora Fiscalía especializada en delitos contra la vida, Ministerio Público*

Brasil

Pedro de Pina Viana, *Analista de Políticas Sociais, Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres*

Daniele Sousa Alcantara, *Gerente e Sub Gerente ProMulher, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENAPS)*

Jurema Helena dos Santos, *Gerente e Sub Gerente ProMulher, Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENAPS)*

Marcus Lívio Gomes, *Secretario especial de programas/pesquisas a gestao estrategica, Conselho Nacional de justica*

Chile

María Loreto Franco, *Jefa de la Unidad en Violencia contra las Mujeres, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género*

Paula Cifuentes, *Unidad de violencia contra las mujeres, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género*

Alicia Candia, *Jefa de la Unidad en Violencia contra las Mujeres, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género*

Colombia

César Pinzón, *Ministerio de Salud y Protección Social*

Gloria del Pilar Cardona Gómez, *Asesora en Gestión del Conocimiento en Sistemas de información, Ministerio de Salud y Protección Social*

Juanita Durán, *Subdirectora de políticas públicas, Fiscalía*

Costa Rica

Marcela Arroyave, *Coordinadora de la Subcomisión Nacional de Prevención de Femicidios, Departamento de Violencia, Instituto Nacional de las Mujeres*

Ecuador

María Ximena Fiallo, *Directora de Monitoreo y Evaluación - Subsecretaría de Prevención y Erradicación de la Violencia, Secretaría de Derechos Humanos*

Verónica Cuzco Quinatoa, *Responsable de las Estadísticas de Seguridad, Justicia y Crimen, Instituto Nacional de Estadística y Censos*

El Salvador

Edgardo Amaya Cóbar, *Director de Información y Análisis, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública*

Honduras

Cinthia Marcela López, *Instituto Nacional de la Mujer (INAM)*

México

Celia Aguilar, *Directora General de Estadística, información y formación en género, Instituto Nacional de las Mujeres*

Oscar Jaimes, *Dirección general de estadísticas de gobierno, Instituto Nacional de Estadística y Geografía*

Nicaragua

Jessica Padilla, *Ministra de la Mujer, Ministerio de la Mujer*

Panamá

María Purificación Viejo, *Directora de Investigación y Divulgación de la Condición de la Mujer, Instituto Nacional de la Mujer*

Mario Aguilar, *Estudios de Fiscalía, Ministerio Público*

Richards Gonzalez, *Centro estadísticas del Ministerio Público*

Paraguay

Raquel Elizabeth Iglesias F., *Directora General del Observatorio, Dirección General del Observatorio de Género*

Dirección general de estadísticas de gobierno, *Observatorio nacional de seguridad y convivencia ciudadana*

Perú

Juan Huambachano Carbajal, *Gerente de la Oficina del Observatorio de Criminalidad, Ministerio Público*

Kelly Calderón, *Jefa de fiscalías especializadas, Ministerio Público fiscal, Perú*

Anibal Sánchez, *Gobierno, Sub jefe de estadística, Instituto Nacional de Estadística e Informática*

Marleny Llanos, *Coordinadora de la Sub-unidad de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, Programa Nacional AURORA*

República Dominicana

Nairobi Chalas, *Encargada del Observatorio de Igualdad, Ministerio de la Mujer*

Justo Vásquez, *Director, Departamento Estadísticas, Procuraduría General*

Uruguay

Nadia Eiris, *División del Dpto. Generación de conocimiento, Ministerio de Desarrollo Social*

Sistema de las Naciones Unidas

Carolina Segovia, *Analista, Proyecto InfoSegura, PNUD*

Salomé Flores, *Oficial Nacional de Programas de la UNODC México*

Sociedad Civil

Giulia Tarducci, *Investigadora, Consultora Inclusión y Equidad, Italia*

Soledad Quiroz, *Investigadora, Consultora Inclusión y Equidad, Chile*

Camilo Aguilar, *Investigador, Consultor Inclusión y Equidad, Chile*

Academia

Honduras

Migdonia Ayestas, *Observatorio Nacional de Violencia, Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad*

Índice

Siglas y acrónimos	7
Introducción	8
CAPÍTULO 1 El concepto de femicidio/feminicidio	10
1.1 Incorporación en instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres	11
1.2 Marco normativo en América Latina	13
CAPÍTULO 2 La medición del femicidio/feminicidio	16
2.1 Avances en la medición a nivel nacional	17
2.2 Avances en la medición a nivel regional y global	22
2.2.1. Desde los organismos multilaterales	
2.2.2. Desde la sociedad civil	
CAPÍTULO 3 Metodología del estudio	28
3.1 Marco conceptual sobre el uso de registros administrativos con fines estadísticos	29
3.2 Aportes regionales para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos (RRAA)	33
3.3 Dimensiones e indicadores del estudio	36
CAPÍTULO 4 Avances y rezagos en la medición del femicidio/feminicidio	39
CAPÍTULO 5 Conclusiones y recomendaciones	55
Referencias	60
Anexos	62
Cuadro A.1: Países e instituciones que respondieron a la encuesta online	63
Cuadro A.2: Entrevistas realizadas, según personas, instituciones y países	64

Siglas y acrónimos

BANAVIM	Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de violencia contra las mujeres (México)
CEA	Conferencia de Estadísticas de las Américas
CECAP	Cuestionario para evaluar la capacidad de operación del sistema de registros estadístico
CECRA	Cuestionario para evaluar la calidad de los registros administrativos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés)
CEIC	Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (Perú)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIF	Circuito Intersectorial de Femicidio (Chile)
CNI	Centro Nacional de Información (México)
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina)
CTA	Comité Técnico Asesor
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (Colombia)
FBSP	Foro Brasileño de Seguridad Pública
GDT-RA	Grupo de Trabajo de Registros Administrativos
ICSS	Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (por sus siglas en inglés)
ILDA	Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer (Panamá)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Paraguay)
INEC	Instituto Nacional de estadísticas y Censo (Panamá)
INEC	Instituto Nacional de estadísticas y Censos (Ecuador)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México)
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (Perú)
IUDPAS	Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexual, Trans, Intersexual
MAM	Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerable (Perú)
OACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIG	Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenibles

ONE	Oficina Nacional de Estadística
ONU	Naciones Unidas
ONV	Observatorio Nacional de la Violencia (Honduras)
OSC	Organización de Sociedad civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RRAA	Registros Administrativos
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (México)
SEN	Sistemas Estadísticos Nacionales
SIVIGE	Sistema integrado de información de violencias de género (Colombia)
SRAV	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por sus siglas en inglés)
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (por sus siglas en inglés)
VCMN	Violencia Contra las Mujeres y las Niñas

Introducción

La producción de información oficial sobre femicidio/feminicidio en América Latina deriva, en gran medida, de la tipificación del fenómeno como delito penal en las legislaciones nacionales en las últimas dos décadas, es un proceso en vías de desarrollo e institucionalización en la mayoría de los países del continente. Pese a los avances realizados, las estadísticas actuales sobre el femicidio/feminicidio requieren mayor normalización, por lo que invertir en su mejoramiento es un imperativo que responde al deber de debida diligencia de los Estados. Este proceso, que posibilitará que los Estados y las sociedades cuenten con evidencia sólida, sistemática y de calidad, permitirá fortalecer de modo integral el abordaje de una de las más graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres y niñas en la región.

Como parte de este esfuerzo, el presente estudio se propone realizar un análisis del estado de situación de la información oficial sobre femicidios/feminicidios y/o muertes violentas de mujeres por razones de género en 16 países de América Latina, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay¹.

Diferentes investigaciones muestran que, a nivel nacional, persisten retos relacionados, entre otros factores, con la articulación entre los distintos actores encargados de recolectar, sistematizar, validar y divulgar la información. En la región, a su vez, la heterogeneidad en las rutas de gestión de la información, las diferencias normativas y en las propias definiciones operativas utilizadas para fines de medición del femicidio/feminicidio dificultan la comparabilidad entre países (CEPAL, 2019; MESECVI, 2018; OACNUDH/ONU Mujeres, 2014).

En este sentido, el presente estudio tiene como objetivo identificar algunos de los principales avances y desafíos, así como prácticas prometedoras, en las distintas fases del ciclo de gestión de la información de femicidio/feminicidio en los países de la región, así como servir de insumo para la propuesta de Registro Único de Femicidio/Feminicidio, en desarrollo por parte de la Comisión Económica para América Latina y

el Caribe (CEPAL). Se espera que la evidencia generada pueda orientar los procesos de fortalecimiento de capacidades institucionales en todas las etapas del ciclo de gestión de la información, así como favorecer una mejor comprensión de los femicidios/feminicidios en América Latina.

Esta investigación se centra en los procesos oficiales de los países para la producción estadística sobre femicidios/feminicidios una vez que, de acuerdo con los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos de las mujeres, el deber de debida diligencia frente a la violencia por razones de género contra las mujeres obliga a los Estados a dar seguimiento a la situación mediante la producción de información estadística adecuada.

La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 señala en su Eje 9 que los Sistemas de información deben contribuir a transformar datos en información, información en conocimiento y conocimiento en decisión política (CEPAL, 2017). De esta manera, y con fines de simplificación, se comprende la gestión del conocimiento como un proceso en el cual datos, información y conocimiento obedecen a un flujo progresivo en constante retroalimentación (Pérez y Botero, 2011), tema que se abordará en el Capítulo III.A.

Para el levantamiento de información, se ha realizado un mapeo sobre el estado de situación de los procesos de medición del femicidio/feminicidio en cada país, a través de las siguientes herramientas:

- A.** cuestionario autoadministrado *online* sobre las características principales del proceso de medición del femicidio/feminicidio en cada país, respondida por las instituciones de gobiernos responsables de la producción o difusión de la información oficial de femicidio/feminicidio;
- B.** entrevistas en profundidad a actores clave de las instituciones de gobiernos que han respondido al cuestionario, y
- C.** revisión documental de más de 60 documentos de carácter general y 140 documentos específicos de cada uno de los países de la región bajo estudio (investigaciones, boletines, informes y registros administrativos disponibles) (ver Anexo 8.2).

En este mapeo, las solicitudes de información se dirigieron a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) de los países y a aquellas instituciones identificadas como

1. De los 20 países de la muestra inicial del estudio, Guatemala y la República Bolivariana de Venezuela no respondieron a las solicitudes de información. A su vez, Cuba solicitó posponer su participación en el estudio para incorporarse “más adelante, teniendo en cuenta lo que se está haciendo en la materia, como parte del proceso de perfeccionamiento del país” (Carta de la Federación de Mujeres Cubanas al PNUD, de 7 de septiembre de 2020). Finalmente, si bien se iniciaron los contactos con Puerto Rico para el levantamiento de información, al cierre del trabajo de campo la institucionalidad del país no había contestado a los instrumentos de investigación.

fuelle de la información entregada oficialmente a la División de Asuntos de Género de la CEPAL, para el seguimiento del indicador de feminicidio del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Entre estas, se encuentran Fiscalías, Procuradurías y Ministerios Públicos, Poder Judicial, Policías, y otras. Vale mencionar que, en algunos países, más de una institución ha dado respuesta al cuestionario, en cuyos casos se ha procedido a sostener entrevistas en profundidad con todos aquellos organismos que han brindado información².

Entre las principales limitantes encontradas para la aplicación de la estrategia metodológica diseñada, destaca la imposibilidad de entrevistar a los actores clave en todos los países. En esos casos los análisis se complementaron con la revisión de fuentes oficiales secundarias³. Además, la respuesta incompleta de algunos informantes al cuestionario se mitigó a través de las entrevistas y consultas documentales. Asimismo, los desafíos impuestos a la institucionalidad estatal en el contexto de la pandemia de COVID-19 retrasaron significativamente el trabajo de levantamiento de información, lo cual se profundizó debido a los cambios de gobierno ocurridos durante el período del estudio en el Estado Plurinacional de Bolivia y en la República Dominicana.

La elaboración de este documento ha sido posible gracias al aporte de numerosas instituciones nacionales y regionales, y con un fuerte compromiso de mejorar la calidad de la información sobre femicidios/feminicidios en América Latina⁴. Especiales agradecimientos a las y los profesionales de los países que contribuyeron con información y su experiencia para la realización de este estudio; a los equipos nacionales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, quienes realizaron las gestiones para desarrollar la investigación en los territorios; a las especialistas del Comité Técnico Asesor (CTA) para la revisión de los estudios multidimensionales de femicidio/feminicidio en nuevos escenarios de alto riesgo y vulnerabilidad social en América Latina, que comentaron los avances de la presente investigación; a Isis da Cruz Araújo, por su apoyo en la sistematización de la información, y al equipo

de Inclusión y Equidad, quienes entregaron a la autora sus contribuciones críticas sobre las diferentes temáticas y herramientas que se abordan en el estudio.

2. En el Anexo A, Cuadros VI.1 y VI.2, se encuentran documentados aquellos países e instituciones que respondieron a la encuesta online y los informantes clave que han sido entrevistados para este estudio.

3. Este ha sido el caso para el Estado Plurinacional de Bolivia, México, Nicaragua y la República Dominicana.

4. Este documento es el resultado de un proceso de revisión y consolidación de un estudio desarrollado por Alejandra Faúndez, consultora contratada por PNUD en el marco del Programa Regional para América Latina de la Iniciativa Spotlight

5. El CTA ha sido una instancia de intercambio de conocimiento promovido por el PNUD en la Fase I del Programa Regional para América Latina de la Iniciativa Spotlight en la cual los diferentes estudios en desarrollo han sido presentados en tres fases y han recibido los aportes de 13 expertos y expertas de la academia y la sociedad civil, así como de las demás agencias implementadoras de Spotlight (ONU Mujeres y UNFPA) y agencias asociadas (OIM, UNODC y CEPAL). Estuvo activo entre noviembre del 2020 y junio del 2021.

01

● Capítulo 01

El concepto de femicidio/feminicidio

Antes de que los Estados reconocieran la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) como un problema de trascendencia pública, las feministas en América Latina y en otras partes del mundo ya denunciaban este delito como uno de los principales puntales de las relaciones estructurales de poder, dominación y privilegio entre mujeres y hombres en la sociedad. A partir de las disposiciones normativas internacionales ratificadas por los países de la región sobre la materia, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención de Belém do Pará), se ha observado un proceso de convergencia a nivel regional en el sentido de incorporar en el marco normativo de los países legislaciones penales sobre VCMN.

En un primer momento, estas leyes focalizaron principalmente la dimensión privada del fenómeno (ámbito doméstico/intrafamiliar); sin embargo, a partir de mediados de la década de 2000, surgieron lo que se denominó “leyes de segunda generación”. Estas, en seguimiento a lo enunciado en la Convención de Belém do Pará, reconocen las múltiples manifestaciones de la violencia tanto en el ámbito público como en el privado. Asimismo, establecen como responsabilidad de los Estados no solamente la sanción a los victimarios, sino también la prevención, atención y reparación de la violencia, en un esfuerzo coordinado entre diferentes sectores del Estado (CEPAL, 2015).

En los debates sobre VCMN, existe consenso en que el femicidio/feminicidio es su expresión más dramática. Si bien el término surgió en el contexto angloparlante, su conceptualización ha sido profundizada en América latina, al punto de que se incorpora ampliamente en el léxico político feminista y en instrumentos de política pública. Su definición ha sido objeto de grandes discusiones en el ámbito teórico y legislativo, y sus acepciones varían según la perspectiva desde la cual se examina y la disciplina desde la cual se lo aborda (Hernández y otros, 2018). No obstante, existe coincidencia entre los diferentes enfoques en que el femicidio/feminicidio se refiere a los homicidios de mujeres por razones de género, ya sea que

ocurran en el ámbito privado o público, donde la violencia es consecuencia de las relaciones desiguales de poder, discriminación y control sobre las mujeres (Carcedo y CEFEMINA, 2010).

Las complejas circunstancias en las que se dieron los debates más candentes sobre el fenómeno y su denominación en América Latina, como las muertes masivas de mujeres en México y en América Central a fines de los años 1990 e inicios de los 2000, han generado un vasto corpus conceptual. Ello debido a que se necesitaban herramientas para comprender las muertes de mujeres por razones de género ocurridas en contextos ajenos a la pareja y la familia. La propuesta conceptual de Carcedo y CEFEMINA⁶ (2010) sobre los escenarios históricos y actuales de femicidio/feminicidio contribuye a comprender las motivaciones de género detrás de los asesinatos de mujeres en contextos como, por ejemplo, el de trata de personas y criminalidad organizada.

En las siguientes secciones, se presentará un breve resumen sobre la incorporación del concepto de femicidio/feminicidio en algunos de los principales instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos de las mujeres (como la CEDAW y la Convención de Belém do Pará). Asimismo, se hará un repaso sobre el proceso de tipificación del delito en el marco normativo de los países de América Latina, detallando aquellos factores considerados para determinar las conductas o circunstancias que califican el tipo penal y sus agravantes.

1.1. Incorporación en instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres

En los organismos internacionales, el femicidio/feminicidio ha empezado a ganar espacio y énfasis de la mano de denuncias por parte de la sociedad civil ante órganos de derechos humanos, como la que provocó la visita a México en el 2003 de miembros del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 2012). En el “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer” del Secretario General de las Naciones Unidas del 2006, el feminicidio se

6. Centro Feminista de Información y Acción

nombra como el “homicidio de mujeres por el solo hecho de ser mujeres”. Atento a una comprensión extendida del fenómeno, que no se circunscribe a la dimensión de la pareja o la familia, el Secretario General afirma que el femicidio “a menudo tiene un carácter público, lo cual forma parte integral de sus funciones sociales”, y cita los casos de Ciudad Juárez y Guatemala (Naciones Unidas, 2006).

Avanzando en el abordaje de la temática, el informe del 2012 de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Rashida Manjoo, definió los homicidios de mujeres relacionados con el género como “la manifestación extrema de formas de violencia que existen contra la mujer”. El documento afirma que no se trata de “incidentes aislados que ocurren en forma repentina e imprevista, sino más bien del acto último de violencia que tiene lugar en un continuo de violencia” (Naciones Unidas, 2012). En su ocurrencia incidirían factores estructurales, institucionales, interpersonales e individuales que se intersectan unos con los otros, conformando patrones de discriminación y desigualdad estructurales que afectan las vidas de las mujeres en diferentes contextos. Lo anterior llevaría a que ciertos grupos de mujeres estuvieran “expuestas a un riesgo especial de actos de violencia por haber sido objeto de discriminación basada en más de un factor, como las mujeres que pertenecen a grupos étnicos, raciales o minoritarios”.

Más recientemente, en la Recomendación General N. 35, la CEDAW, además de ampliar y precisar la definición de violencia contra las mujeres, incorpora explícitamente la figura del “femicidio” o “feminicidio”, en tanto muertes provocadas por la violencia de género (CEDAW, 2017), y define ampliamente las víctimas fatales del delito y los ámbitos de ocurrencia.

A nivel regional, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) adopta en el 2008 la Declaración sobre el Femicidio donde, en consonancia con el concepto de violencia contra las mujeres adoptado por la Convención, define el término como “la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o

en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión” (MESECVI, 2008).

Luego de una década de la Declaración, el Comité de Expertas del MESECVI culmina el proceso de diseño de una Ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la muerte violenta de mujeres (Femicidio/Feminicidio), reiterando la definición del concepto establecida en el 2008. Su finalidad es la de entregar a los Estados lineamientos claros para el diseño o la reforma de cuerpos normativos que tipifiquen la muerte violenta de mujeres y niñas por razón de género, de acuerdo a los más altos estándares de protección y desde una perspectiva integral, es decir, con vistas al “fortalecimiento de las acciones efectivas para la prevención, protección, atención, investigación, persecución, sanción y reparación” para garantizar su derecho a una vida libre de violencia de patrones estereotipados de comportamiento (MESECVI, 2018).

Atentos a las dinámicas específicas observadas en América Latina y a los desafíos que estas imponen a la persecución de justicia, la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), con el apoyo de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de ONU Mujeres, elaboraron el Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014). Nutriéndose de los debates conceptuales que se daban en la región, propusieron una clasificación de diferentes modalidades delictivas de muertes violentas de mujeres por razones de género, como son el femicidio/feminicidio íntimo, familiar, por conexión, por trata, transfóbico, lesbofóbico, racista, entre otros.

El debate conceptual sobre el femicidio/feminicidio es un proceso que ha ido avanzando en paralelo a la aprobación de leyes en América Latina que tipifican la muerte de mujeres por razones de género. No todas las especificidades de las discusiones conceptuales han sido incorporadas desde la mirada legislativa, al contrario, coexisten a la fecha múltiples en-

tendimientos legales sobre cómo caracterizar el delito.

1.2. Marco normativo en América Latina

En atención a los avances conceptuales y analíticos del campo feminista sobre la violencia por razones de género contra las mujeres, y frente a eventos de gran trascendencia pública, como el caso de Campo Algodonero, la figura del femicidio o feminicidio pasó a integrar los debates de las reformas legales, siendo adoptada por primera vez en el 2007 en la Ley de penalización de la violencia contra las mujeres de Costa Rica (Ley número 8.589).

Hasta la fecha, 18 países han aprobado leyes o reformas a los códigos penales en que se tipifica el femicidio o feminicidio, como un

delito independiente de otros ya contemplados en las normas penales, o como agravante de un homicidio (CEPAL, 2019). En 5 de ellos, no existen leyes integrales contra la violencia hacia las mujeres, por lo que el femicidio/feminicidio solamente se aborda desde la perspectiva de la penalización de los victimarios, y carecen de disposiciones para la prevención, protección, investigación y reparación de las víctimas, siendo el caso en Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras y la República Dominicana (ONU Mujeres/MESECVI, 2018). Asimismo, el hecho de que el femicidio/feminicidio solo esté incluido en el Código Penal de 11 entre los 18 países que lo han tipificado preocupa debido a la posibilidad de que quede marginado dentro del Derecho Penal, disminuyendo su visibilidad y las posibilidades de que los operadores de justicia dispongan de los conocimientos técnicos adecuados para su aplicación (Toledo, 2009).

Cuadro I.1: . América Latina (17 Países): Leyes que tipifican el femicidio/feminicidio

País	Nombre de la norma	Año	Tipo penal	Incluido en el Código Penal	Ley integral sobre VCMN
Argentina	Ley 26.791	2012	Homicidio agravado	✓	✓
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley 348	2013	Feminicidio	✓	✓
Brasil	Ley 13.104	2015	Feminicidio	✓	✗
Chile	Ley 20.480 Ley 21.212	2010 2020	Femicidio	✓	✗
Colombia	Ley 1.761, Ley Rosa Elvira Cely	2015	Feminicidio	✓	✓
Costa Rica	Ley 8.589 Ley 9.975	2007 2021	Feminicidio	✗	✗
Ecuador	Código Orgánico Integral Penal (COIP)	2014	Femicidio	✓	✓
El Salvador	Decreto 520	2010	Feminicidio	✗	✓
Guatemala	Decreto 22	2008	Femicidio	✗	✓

7. Se considera la tipificación del delito también en República Dominicana (Ley 550 del 2014), pese a que el Tribunal Constitucional del país la haya derogado del nuevo texto del Código Penal, donde constaba el delito de feminicidio. A la fecha, no existe en el país normativa específica sobre el tema.

Honduras	Decreto 23 Decreto 130	2013 2019	Femicidio	✓	✗
México	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	2012	Feminicidio	✓	✓
Nicaragua	Ley 779 Decreto 42 Ley 1.048	2012 2014 2021	Femicidio	✗	✓
Panamá	Ley 82	2013	Femicidio	✓	✓
Paraguay	Ley 5.777	2016	Feminicidio	✓	✓
Perú	Ley 30.068	2013	Feminicidio	✓	✓
Uruguay	Ley 19.538	2017	Femicidio	✓	✓
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley de Reforma de la Ley Orgánica Sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	2014	Femicidio	✗	✓

Fuente: CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe; ONU Mujeres y MESECVI (2018), Análisis de Legislación sobre Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe e Insumos para una Ley Modelo, Washington, D.C.

Pasados casi 15 años desde la aprobación de la primera ley sobre femicidio/feminicidio en la región, es posible apreciar una evolución del proceso de tipificación, con tendencia a la ampliación de las modalidades delictivas. Mientras entre los primeros tipos penales se sanciona la muerte de “una mujer con la que mantenga una relación de matrimonio, en unión de hecho declarada o no” (Costa Rica, 2007), en los tipos penales más nuevos, como el de Uruguay (2017), el feminicidio se define en el marco de conductas de “odio, desprecio o menosprecio” por la condición de mujer. Eso se confirma al observarse la reforma que hizo Chile en el 2020 del tipo penal de femicidio aprobado 10 años antes: la definición restrictiva, que exigía una relación conyugal o de convivencia entre víctima y victimario, ha dado lugar a un tipo penal amplio, cuando la muerte se produzca debido al género.

Los cuerpos normativos prevén la existencia de una serie de condiciones y/o circunstancias para que una muerte violenta sea clasificada como femicidio/feminicidio, no habiendo absoluta convergencia entre lo dispuesto en los diferentes países. Aunque, si bien se ha observado la existencia de misoginia, odio o desprecio por la condición femenina, discriminación de género o de relaciones desiguales de poder entre víctima y victimario, su

carácter subjetivo dificulta la determinación de la conducta típica que se quiere penalizar (ONU Mujeres/MESECVI, 2018).

Ahora bien, en la mayoría de los casos, las normativas disponen de otros factores condicionantes del delito de femicidio/feminicidio (véase cuadro I.2). La más común es que exista o haya existido relación de pareja entre la víctima y el victimario, lo que se entiende por femicidio/feminicidio íntimo; que haya existido violencia – reiterada y/o registrada como denuncia o no – previo al delito; y que este involucre acto atentatorio contra la libertad sexual de la víctima.

Por otra parte, las legislaciones nacionales consideran como agravantes penales una serie de factores como, por ejemplo, que el delito se cometa en presencia de los hijos, hijas o ascendientes de la víctima, que esta estuviera embarazada, fuera menor de edad o adulta mayor, tuviera alguna discapacidad física y/o mental u otra condición que implique discriminación, como identidad étnico-racial no hegemónica, identidad, expresión de género y orientación sexual no heteronormativa; o bien que el delito se cometa con ensañamiento, como por ejemplo la mutilación genital, la exposición del cuerpo en espacios públicos, entre otros.

Cuadro I.2: América Latina (17 Países): Factores condicionantes y agravantes del delito de femicidio/feminicidio, por país

Nombre de la norma	AR	BO	BR	CH	CO	CR	EC	ES	GU	HO	ME	NI ¹	PA	PY	PE	UY	VE
Relación de pareja/expareja o parentesco	A	C		C	C	C	A		C	A	C	C	C	C	C		A
En el marco de la violencia sexual		C		C	CA			C	C	A	C	CA	C	C	C	C	CA
Denuncia y/o violencia previa y/o reiterada	A	C	C	A	C			C	C		C	C		C		C	C
Relación de confianza, autoridad o ascendencia jerárquica		C		C	C		A	CA					C	C	C		A
En presencia de los hijos o ascendientes			A	A	A		A	A	C			C	C		A		
Embarazada y/o postparto		C	A	A									C		A		
En contexto de la trata		C						C		A					A		A
Ensañamiento	A				A		A		CA	A	C	A	C		A		C
Cometido por más de una persona o en ritos grupales	A	C			A			A	C			A	C				
Menor de edad o adulta mayor			A	A	A			A				A			A		
Discapacidad o condición que implique discriminación		C	A	A	A			CA				A	C	C	A		C
Haya ejercido la prostitución u otra ocupación de carácter sexual				C						A							

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones nacionales de femicidio/feminicidios, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe; ONU Mujeres y MESECVI (2018), Análisis de Legislación sobre Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe e Insumos para una Ley Modelo, Washington, D.C.

Leyenda: A (Agravante), C (Condicionante o circunstancia que califica el tipo penal), AC (Agravante y/o condicionante o circunstancia).

1 Por disposición normativa, el delito de femicidio considera también los agravantes previstos en el delito de asesinato.

02

● Capítulo 02

La medición del femicidio/ feminicidio

La medición de la VCMN y, específicamente, la del femicidio/feminicidio, es imprescindible para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para su erradicación. Para ello, se requiere de estrategias, instrumentos y metodologías pertinentes, porque es imposible una real comprensión del fenómeno del femicidio/feminicidio a partir solamente de la casuística o del abordaje teórico. Para que el accionar estatal frente a las muertes violentas de mujeres por razón de género pueda ser efectivo se requiere la “existencia de información mediante registros detallados y fiables que permitan identificar las características de la víctima, el victimario, la relación entre ellos, el entorno, las motivaciones y las pautas de comportamiento, entre otros aspectos” (CEPAL, 2019).

Si bien es cierto que en América Latina el seguimiento de las muertes de mujeres en contextos de femicidio/feminicidio se inicia de forma más sistemática a partir de la incorporación del tipo penal específico a los ordenamientos jurídicos nacionales, no siempre los avances en el plano legislativo encuentran un reflejo en la producción de fuentes de información adecuadas (Almerás y Calderón Megaña, 2012)⁸. Aun así, la tipificación es el factor que sella la obligación de los Estados de rendir cuentas a la ciudadanía respecto de este flagelo.

2.1. Avances en la medición a nivel nacional

América Latina es la única región del mundo en la que la mayoría de los países reconoce en sus marcos legales la figura específica de las muertes violentas de mujeres por razones de género. Este hecho le ha permitido registrar los mayores avances a nivel global con relación a la construcción de información sobre femicidios/feminicidios a partir de expedientes policiales, forenses, fiscales y judiciales. En este sentido, y muy a pesar de las dificultades y desafíos aún observados, es la región mejor

posicionada para liderar el debate global sobre la medición de este tipo de delito.

El deber del Estado de registrar de forma sistemática datos sobre las diversas formas de VCMN, incluyendo el femicidio/feminicidio, así como de producir y difundir información y análisis al respecto está presente, de forma más o menos robusta, en todas las leyes integrales contra la violencia de género existentes en los países de la región (véase el cuadro II.1). En algunos casos, dichas legislaciones son mucho más extensivas sobre el tema, normando responsabilidades sectoriales y dictando la puesta en marcha de sistemas robustos de información. En otros, hay nada más que menciones puntuales, sin directrices específicas sobre cómo el registro, procesamiento y difusión de información debería ocurrir. En todo caso, su mención en todas las legislaciones de segunda generación da cuenta del reconocimiento estatal de que toda estrategia de enfrentamiento a la VCMN que se proponga ser verdaderamente integral debe incluir, necesariamente, la existencia de datos fiables y oportunos.

8. En algunos países, el seguimiento estadístico de los femicidios/feminicidios fue iniciado antes de la promulgación del tipo penal. Este es el caso, por ejemplo, de Honduras y de la República Dominicana, quienes por lo menos desde el año 2005 contabilizan los casos de femicidio/feminicidio ocurridos en sus territorios. La tipificación del femicidio en Honduras se da en el año 2013 mientras que, en la República Dominicana, esto ocurre en la reforma al Código Penal aprobada en el año 2014.

Cuadro II.1 América Latina (13 Países): Articulado específico de las leyes integrales de violencia respecto del registro de datos e información sobre VCMN, incluyendo el femicidio/feminicidio

País	Normativa	Articulado específico	Determinación
Argentina	Ley 26.485 (2009)	Art. 9, letras K, L	- Diseño e implementación de registro de VCMN - Procesamiento y difusión de información
		Art. 11, núm. 4, letra B	Registro sectorial (Salud)
		Art. 11, núm. 5, letras C, H	Desarrollo de informes e investigaciones
		Arts. 12-15	Creación de Observatorio Nacional de Violencia
		Art. 37	Registro sectorial (Poder Judicial)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley 348 (2013)	Art. 11	- Diseño e implementación de registro de VCMN - Procesamiento y difusión de la información
		Art. 20, § II	Registro sectorial (Salud)
		Art. 41, § IV	Registro sectorial (Autoridades indígenas originario campesinas)
		Art. 61, núm. 4	Registro sectorial (Ministerio Público)
		Art. 74 Art. 87, núm. 2	Registro sectorial (Poder Judicial)
Colombia	Ley 1.257 (2008)	Art. 9, núm. 9	Obligatoriedad de aporte de información
Ecuador	Ley orgánica integral para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres (2018)	Art. 16	- Diseño e implementación de Registro Único de Violencia - Creación de Observatorio sobre VCMN
		Art. 24, letras J, Q Art. 25, letras H, N	Registro sectorial (Educación)
		Art. 26, letras G, H	Registro sectorial (Salud)
		Art. 27, letras E, F, G, I	Diseño e implementación de registro de VCMN
		Art. 29, letras B y C	Registro sectorial (Protección social)
		Art. 32	Procesamiento y difusión de información
		Art. 34, letra A	Registro sectorial (Poder Judicial)
		Art. 35, letra F	Registro sectorial (Fiscalía)
		Art. 36, letra I	Registro sectorial (Defensoría Pública)
		Art. 37, letra F	Registro sectorial (Defensoría del Pueblo)
		Art. 38, letras H, I, K	Registro sectorial (Gobiernos autónomos descentralizados)
		Art. 50, letra D Art. 57	Registro sectorial (Juntas cantonales de protección de derechos)

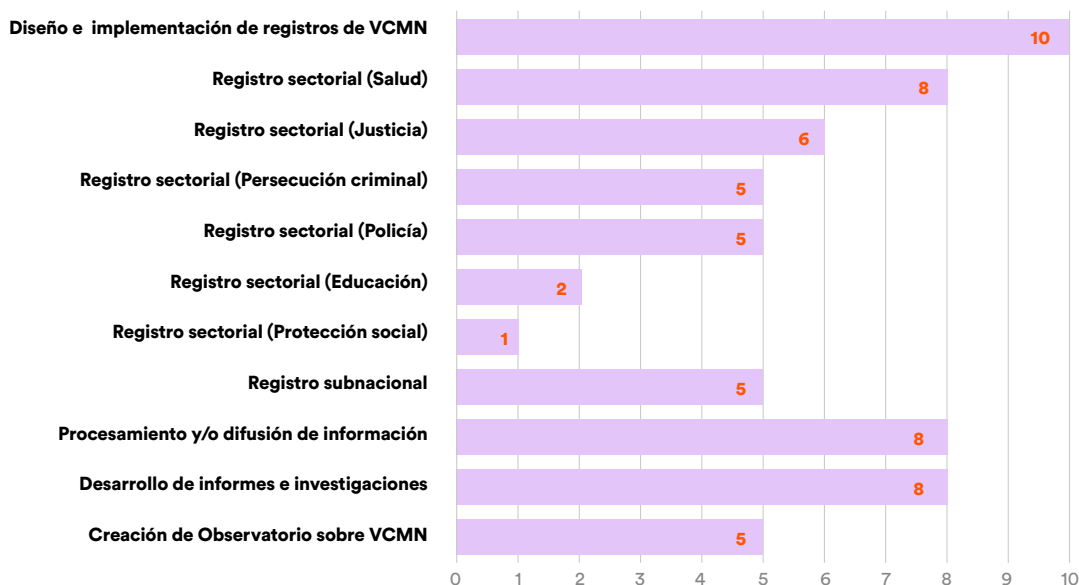
El Salvador	Decreto 520 (2012)	Art. 23, letras E, F	Registro sectorial (Salud)
		Art. 29, núm. 4	Registro sectorial (Concejos municipales)
		Arts. 30-32	- Diseño e implementación de registro de VCMN - Desarrollo de informes e investigaciones
Guatemala	Decreto 22 (2008)	Art. 20	Diseño e implementación de registro de VCMN
Ecuador	Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2007, última reforma: 2021)	Art. 17, núms. II y III	Diseño e implementación de registro de VCMN
		Art. 38, núms. IX, X	- Desarrollo de informes e investigaciones - Difusión de información
		Art. 42, núms. XII, XIII	- Desarrollo de informes e investigaciones - Difusión de información
		Art. 44, núms. III, XI	Registro sectorial (Seguridad Pública)
		Art. 46, núm. XII	Registro sectorial (Salud)
		Art. 47, núms. IV, IX	Registro sectorial (Procuraduría)
		Art. 49, núms. XIX, XXIII	Registro sectorial (Entidades Federativas)
Nicaragua	Ley 779 (2012)	Art. 22, letras G, H	- Desarrollo de informes e investigaciones - Procesamiento y difusión de información
		Art. 52, núm. 2, letra B	Diseño e implementación de registro de VCMN
Panamá	Ley 82 (2013)	Art. 26, núm. 5	Apoyo a la construcción de registros sectoriales
		Art. 27, núm. 5	Registro sectorial (Salud)
		Art. 31, núm. 4	Registro sectorial (Seguridad pública)
		Art. 32, núm. 4	Registro sectorial (Ministerio Público)
		Art. 33, núm. 1	Registro sectorial (Poder Judicial)
Paraguay	Ley 5.777 (2016)	Art. 12, letra K Art. 29	Diseño e implementación de registro de VCMN
		Art. 22, letra B	Registro sectorial (Salud)
		Art. 25, letra D	Registro sectorial (Municipalidades)
		Art. 30	Procesamiento y difusión de información
		Art. 31	- Creación de Observatorio sobre VCMN - Desarrollo de informes e investigaciones
		Art. 36, letras F, G	- Registro sectorial (Poder judicial) - Desarrollo de informes e investigaciones
		Art. 38	Registro sectorial (Defensoría Pública)
		Art. 39, letra G	Registro sectorial (Ministerio Público)
		Art. 40, letra F	Registro sectorial (Policía)

Perú	Ley 30.364 (2015)	Art. 20, núm. 6	Registro sectorial (Poder Judicial)
		Art. 23	Registro sectorial (Policía)
		Art. 42	Diseño e implementación de registro de VCMN
		Art. 36, núm. 5 Art. 43	- Creación de Observatorio sobre VCMN - Desarrollo de informes e investigaciones
Uruguay	Ley 19.580 (2017)	Art. 10 Art. 11, letras J, K	Diseño e implementación de registro de VCMN
		Arts. 18-19	- Creación de Observatorio sobre VCMN - Desarrollo de informes e investigaciones
		Art. 21, letra K	Registro sectorial (Educación)
		Art. 22, letra K	Registro sectorial (Salud)
		Art. 24, letras F, G	- Registro sectorial (Seguridad Pública) - Procesamiento de la información
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007)	Art. 31	Desarrollo de informes e investigaciones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

En 10 de los 13 países, las normativas determinan el diseño e implementación de registros de VCMN de carácter intersectorial, expresa, así, en diferentes medidas, sus dinámicas de funcionamiento. Las excepciones son Colombia, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela. No obstante, si bien dicha determinación no consta en la ley integral de Colombia, la adopción de un Sistema Nacional de Estadísticas sobre Violencia Basada en Género ha sido legislada en normativa posterior (Ley 1.761 de 2015). Nicaragua, a su vez, si bien estipula el diseño de un “sistema de información estadístico para monitorear y dar seguimiento al comportamiento de la violencia hacia la mujer”, no dicta mayores direccionamientos al respecto.

Gráfico II.1. América Latina (13 Países): leyes integrales de violencia que contemplan articulados específicos respecto del registro de datos e información sobre VCMN, incluyendo el femicidio/feminicidio, por tipo de determinación y cantidad de países.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.

En solo 3 países las leyes integrales no establecen explícitamente responsabilidades sectoriales sobre el registro de la VCMN (Colombia, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela). Entre los demás países, las responsabilidades sectoriales son más frecuentemente establecidas en el sector salud (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Uruguay), justicia (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú), persecución criminal (Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Paraguay) y policía (Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). Solamente Ecuador y Uruguay determinan la obligatoriedad del sector de educación en registrar casos de VCMN, lo que se atribuye al sector de protección social solamente en el caso del Ecuador. A su vez, 5 países explicitan la responsabilidad de instancias de poder subnacionales, como municipios y entidades federativas, en el registro de hechos de VCMN (Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay).

Las responsabilidades en cuanto al procesamiento y difusión de la información sobre VCMN están explícitamente establecidas en las leyes integrales de 7 países (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay). A su vez, las leyes integrales de 8 países obligan a los Estados a desarrollar periódicamente informes, estudios e investigaciones sobre la VCMN (Argentina, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela).

Vale mencionar el rol de las leyes reglamentarias en el establecimiento de directrices más amplias sobre los sistemas de registro establecidos en las normativas integrales. En Panamá, si bien la Ley 83 del año 2013 determina la recopilación de datos y la producción de estadísticas sobre VCMN, es el Decreto 100 del 2017 el que la reglamenta, e instituye el Sistema Único de Registro e Información y Estadísticas de Violencia contra las Mujeres con Enfoque de Género, a través del cual tanto el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) como el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) recibirán información reportada por

las instituciones. El Decreto también establece un Mecanismo Examinador del Sistema de Estadísticas con Enfoque de Género, para evaluar cada seis meses la “cantidad y calidad de la información”.

Aquellas normativas integrales que disponen en mayor profundidad sobre los sistemas de registro suelen establecer un conjunto mínimo de dimensiones de recopilación obligatoria. Las más comunes son en relación con la víctima: edad, estado civil, profesión/ocupación y nivel de instrucción. También se identifican países donde es obligatorio el registro de categorías como raza/etnia, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, condición migratoria, entre otros. Asimismo, existe el mandato legal expreso en diversos países para registrar la relación entre las partes, la existencia de denuncias anteriores y el tipo de violencia, para mencionar solo algunas categorías. No obstante, desde una mirada comparativa, no parece haber total coherencia entre aquello que se ordena por ley para registrar y aquello que es considerado como factor condicionante o agravante del delito de femicidio/feminicidio (cuadro I.2).

Algunas leyes integrales sobre VCMN establecen la creación de observatorios institucionales sobre VCMN, los cuales deben servir como medio para visibilizar información muy diversa sobre el tema. Este es el caso en Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay⁹. En el Perú, por ejemplo, el Observatorio Nacional de la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar es un mecanismo de articulación intersectorial del Sistema Nacional para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar. Entre sus recursos, presenta información estadística de encuestas nacionales y registros administrativos de siete instituciones del Estado que permite comprender la magnitud y gravedad de la VCMN. No obstante, y a pesar de su rol de articulación intersectorial, los datos de feminicidios presentados en la página web del Observatorio no coinciden entre sí: mientras el

9. En Colombia, si bien la Ley 1.009 del 2006, anterior, por lo tanto, a la Ley integral, dicta la creación del Observatorio de Asuntos de Género en el ámbito del MAM, al cual se atribuyó la responsabilidad por “investigar, documentar, sistematizar, analizar y generar información sobre la situación de las mujeres y la equidad de género en Colombia”, además de difundir dicha información nacional e internacionalmente, no hay mención específica a información sobre VCMN.

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) informa 148 casos registrados de víctimas de femicidio en el 2019, el Ministerio Público, a través de su Observatorio de Criminalidad, refiere 128 víctimas en el mismo año y el Programa Nacional Aurora del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) indica 166.

El caso del observatorio peruano es un claro ejemplo de la complejidad inherente a la elaboración de estadísticas oficiales sobre femicidios/femicidios en los países. Es importante reconocer un avance en el hecho de que estos datos se estén produciendo y/o procesando sectorialmente, no obstante, los diferentes registros dan cuenta de definiciones conceptuales y metodológicas orientadas según el mandato específico de cada institución y no son necesariamente incompatibles entre sí. Por ello, todas las instancias con mandato en la materia deberían coordinarse para que, a partir de sus informaciones y metodologías diversas, pudieran llegar a un consenso sobre las cifras oficiales de femicidio/femicidio. En el capítulo IV se profundizará este tema, pero vale mencionar que este no es un caso aislado en la región.

En los países donde existe la figura penal de femicidio/femicidio (Brasil, Chile, Costa Rica y Honduras), pero no hay leyes integrales, este delito es tipificado por leyes penales, sin potestad de determinar la construcción de sistemas de registro e información¹⁰. No obstante, el actuar institucional de aquellas entidades con algún grado de injerencia frente a un presunto femicidio/femicidio supone necesariamente el registro de información con fines administrativos.

En Costa Rica, a pesar de no existir una ley integral, el Estado ha avanzado de manera significativa en la consolidación de un registro nacional de femicidios, cuya información es publicada en el sitio web del Observatorio de violencia de género contra las mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial. Este Observatorio no fue implementado por medio de una norma emanada del Poder Legislativo, sino a

partir de una iniciativa de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia y de su Secretaría de Género, posteriormente aprobada por el Consejo Superior del Poder Judicial de Costa Rica. La Sección de Estadísticas del Poder Judicial, oficina encargada del recuento oficial de los casos de femicidio en el país, recibe información de la Policía Judicial, el Ministerio Público, y los juzgados la que es discutida y la cifra final es acordada por la Sub-Comisión Interinstitucional para la Prevención del Femicidio. Asimismo, el país ha logrado construir un consenso que le permite producir estadísticas amplias sobre el tema, a pesar de la definición estrecha del concepto en la legislación nacional. La figura del “femicidio ampliado” se creó con fines estadísticos para visibilizar aquellas muertes de mujeres, también por razones de género, pero que no estén en el marco de relaciones de pareja o expareja. Su sostén normativo reside en el artículo segundo de la Convención de Belém do Pará.

Este breve recorrido permite observar que las diferentes fases de construcción de un sistema de registro de información sobre VCMN y femicidio/femicidio, desde su diseño, su alimentación a partir de los registros administrativos de diversos sectores del Estado, el procesamiento de los datos, el desarrollo de análisis e investigaciones, hasta la difusión de la información, han sido consideradas desde la perspectiva legislativa, en mayor o menor medida. La relevancia de esto reside en que los sistemas de registro dejan de depender de la voluntad política del gobierno de turno y, obligatoriamente, en los presupuestos públicos los recursos necesarios para su implementación y funcionamiento empiezan a ser considerados. Por otra parte, los acuerdos interinstitucionales sin fuerza de ley han demostrado que, en algunos casos, la voluntad política puede ser más eficiente para una gestión coordinada de la información sobre femicidios/femicidios que la misma existencia de leyes que la determinen.

2.2. Avances en la medición a nivel regional y global

Los organismos internacionales, a nivel regional y global, han apoyado a los Estados en los procesos de fortalecer los registros administrativos y construir estadísticas que permitan

10. En Honduras, los registros se centran en los antecedentes policiales para los que son denunciados ante la policía y los antecedentes judiciales a los que son condenados por delitos. Solo estos últimos son considerados para la reincidencia.

comparar la información entre países. Asimismo, iniciativas de la sociedad civil, sobre todo de organizaciones feministas, han contribuido al robustecimiento de documentación de las muertes de mujeres por razones de género y al fortalecimiento de la calidad de los datos sobre femicidios/feminicidios en la región.

Las secciones siguientes presentarán avances observados hasta el año 2020 en materia de construcción de información sobre femicidio/feminicidio en los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). En el primer caso, se identificarán las menciones sobre el tema del seguimiento estadístico en los instrumentos de derechos humanos de las mujeres referidos anteriormente, así como algunas de las contribuciones concretas en pro de la medición de los femicidios/feminicidios realizada desde este ámbito. Luego, se mencionan algunas de las contribuciones provenientes de las OSC que aportan al seguimiento y mejora de la información sobre el fenómeno.

2.2.1. Desde los organismos multilaterales

El derecho internacional de los derechos humanos, en especial la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las recomendaciones formuladas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, reconocen la importancia de la recopilación de datos que permitan comprender la situación de las mujeres. Si bien el seguimiento estadístico de las muertes violentas de mujeres por razones de género ya estaba implícito desde la Recomendación General núm. 19 (1992) de la CEDAW, su inclusión de manera explícita se da por medio de la Recomendación General núm. 35. En esta, se insta a que los Estados construyan “observatorios para la recopilación de datos administrativos sobre los asesinatos de mujeres por razón de género, también conocidos como “femicidio” o “feminicidio”, y los intentos de asesinato de mujeres” (CEDAW, 2017). No obstante, antes de ello, el tema de los datos sobre femicidio/feminicidio ya estaba en la mira del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Según la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Rashida Manjoo, las deficiencias de los sistemas de información

y la mala calidad de los datos constituirían “grandes obstáculos para investigar los femicidios, formular estrategias útiles de prevención y propiciar mejores políticas” (Naciones Unidas, 2012).

Ambos documentos reafirman la importancia de que los Estados establezcan “un sistema para recabar, analizar y publicar periódicamente datos estadísticos” (CEDAW, 2017), los cuales debieran estar desglosados en clave interseccional “por factores tales como la raza, el origen étnico, la educación, la orientación sexual y la posición económica, entre otros, a fin de establecer patrones sistémicos que agravan las vulnerabilidades existentes” (Naciones Unidas, 2012).

En su informe del 2016, Dubravka Šimonović, Relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias aborda el femicidio/feminicidio, y propone el establecimiento a nivel global de un “observatorio contra el asesinato de mujeres por razones de género”. En respuesta a este llamado, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) realiza desde 2018 el “Global Study on Homicide: Gender-related killing of women and girls”, en el cual documenta los homicidios de mujeres perpetrados por la pareja (actual o anteriores) o algún familiar. Este indicador permite una mayor comparabilidad entre países, diferente al indicador de femicidio/feminicidio, cuyas distintas definiciones legales, así como la inexistencia de normas que tipifican la conducta específica en todo el mundo, dificulta esta labor. Asimismo, en el marco de la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas y en seguimiento a un informe de UNODC sobre estadísticas de delincuencia y justicia penal (UNODC, 2018), los Estados parte acordaron desarrollar, sobre la base de la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICSS), un marco estadístico en asuntos relacionados con la delincuencia que tenga especial foco en los femicidios/feminicidios, el cual procurará ofrecer directrices operacionales para la producción de datos sobre este crimen.

Recuadro II.1

La Conferencia Regional sobre la Mujer y el Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe: impulso a la medición del femicidio/feminicidio a nivel regional

A nivel regional, cuando se aprobó la Declaración sobre el Femicidio (2008), el MESECVI ya recomendaba a los Estados contar con bancos de datos, investigaciones y estadísticas que permitieran conocer la magnitud de la problemática de femicidio en sus países (MESECVI, 2008). De cara a este llamado, y en respuesta a la recomendación de la Reunión Técnica de Expertos en Estadísticas de Género para el Análisis de los Indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (Aguascalientes, México, octubre de 2008) y a los acuerdos firmados por las autoridades nacionales en la 42ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, diciembre de 2008), se inicia a nivel regional la sistematización de información sobre el femicidio/feminicidio. A partir del 2009, el Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe (OIG) empezó a recopilar la información producida por los países para divulgar información sobre la incidencia de femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe, priorizando en un primer momento los datos sobre muertes de mujeres ocasionadas por la pareja íntima o expareja íntima (femicidio/feminicidio íntimo), en consonancia con la falta de tipificación del delito.

A fines del 2015, cuando la mayoría de los países ya había incorporado el delito en sus ordenamientos jurídicos, el OIG pudo iniciar una nueva fase, pasando a publicar las cifras de femicidio/feminicidio para 15 países de América Latina y 3 del Caribe. El metadato del indicador publicado por el OIG utiliza la siguiente definición, acordada entre los países en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer (CRM), órgano subsidiario de la CEPAL y principal foro intergubernamental sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en la región: “Corresponde a la cuantificación anual del número total de homicidios de mujeres de 15 años de edad y más, asesinadas por razones de género. De acuerdo con las legislaciones nacionales se denomina femicidio, feminicidio u homicidio agravado por razones de género”.

El trabajo técnico de consolidar la información de femicidios/feminicidios a nivel regional se realiza desde la CEPAL por mandato expreso de los Estados, quienes le entregan su información oficial año tras año. En el año 2020, 18 países de América Latina y 6 del Caribe reportaron al OIG datos nacionales sobre femicidios/feminicidios totales y/o íntimos. La gran importancia del fenómeno en América Latina y el Caribe ha impulsado la incorporación, como indicador complementario, de la tasa de femicidio/feminicidio por cada 100 mil mujeres entre los indicadores priorizados en el marco de seguimiento estadístico regional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Autonomía de las mujeres en la agenda de desarrollo sostenible*, Santiago, 2016; CEPAL, *La medición del feminicidio o femicidio: desafíos y ruta de fortalecimiento en América Latina y el Caribe*, Santiago, 2019; y CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es>

Asimismo, en la Agenda Regional de Género, conformada por los compromisos adoptados por los gobiernos de la región con los derechos y la autonomía de las mujeres desde la primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina (La Habana, 1977) hasta la actualidad, la violencia contra las mujeres es reconocida como un problema social, de salud pública y una barrera al desarrollo económico que se cruza con la desigualdad, la discriminación y la exclusión. En este marco, los países

de la región se comprometieron a “impulsar la creación de sistemas integrados nacionales y regionales de estadísticas sobre violencia contra las mujeres (...) para recopilar, compilar y analizar datos sobre este flagelo, con particular énfasis en registros administrativos minuciosos, completos y oportunos, con miras a diseñar y reforzar las políticas públicas y los programas para prevenir, atender y sancionar la violencia de género” (CEPAL, 2013). Para ello, la CEPAL, así como otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas, tiene entre su

mandato la prestación de asistencia técnica a los países para el desarrollo y el mejoramiento de registros de violencia contra las mujeres y femicidio/feminicidio.

Por su parte, la CEPAL, sobre la base del aprendizaje e intercambio de buenas prácticas entre los países de la región y respondiendo a la demanda de apoyo planteada por un importante número de países para fortalecer sus mecanismos de seguimiento y análisis de la información, ha propuesto un Registro Único de Femicidios que identifica 6 ámbitos con variables a incorporar para comprender en forma más detallada los contextos de ocurrencia del crimen y con qué situaciones se asocia. Los ámbitos propuestos son: tipo de delito, temporalidad, lugar de ocurrencia, características de la víctima, características del presunto homicida y modus operandi con que se cometió el femicidio¹¹. Esta propuesta espera que se disponga de evidencia más robusta para mejorar el acceso a la justicia para las víctimas, así como la formulación y seguimiento de políticas intersectoriales de prevención y atención de violencia contra las mujeres y las niñas.

El PNUD desarrolla desde el 2014 en Centroamérica y en la República Dominicana el Proyecto Regional InfoSegura, cuyo objetivo es “mejorar la calidad de la información en seguridad ciudadana en la región, promover su análisis y uso como insumo para la política pública e incrementar la coordinación y colaboración regional en estrategias estatales de seguridad ciudadana” (InfoSegura, 2021). En los últimos años, InfoSegura ha apoyado a los países en la producción de datos oficiales y en el análisis de la información relativa a diversas formas de VCMN, entre ellas las muertes violentas de mujeres y femicidios/feminicidios, así como en la relación existente entre ambos fenómenos. Periódicamente, además de las instituciones oficiales respectivas, el Proyecto InfoSegura publica informes con el análisis de las dinámicas de VCMN en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana, así como análisis de carácter subregional, con un enfoque desde el ciclo de vida.

Asimismo, el Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014) entrega recomendaciones respecto del establecimiento u optimización de los sistemas y procedimientos de registro de datos sobre muertes violentas de mujeres. De cara a profundizar el conocimiento sobre el fenómeno y mejorar la capacidad de investigación criminal, las bases de datos y demás registros administrativos deben incluir información que permita caracterizar adecuadamente a las víctimas, victimarios, el delito en sí mismo y otras consecuencias relacionadas al evento, de manera que se pueda identificar de forma definitiva cuando se trata de un femicidio/feminicidio. No obstante, más allá del registro, se recalca la importancia de publicar regularmente la información, la cual debe ser producto de acuerdos técnicos interinstitucionales que permitan la existencia de una cifra oficial, que óptimamente debe ser desglosada entre los casos de femicidios que ocurren en el contexto de las relaciones íntimas de pareja y aquellos perpetrados en distintas situaciones, sean los femicidios por conexión, los vinculados al crimen organizado, a la trata de personas o situaciones de migración forzada, al comercio sexual, a la violencia sexual, a la violación ocurrida en espacios públicos, entre otros.

Finalmente, la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio) (MESECVI, 2018) establece, entre las medidas de política pública de prevención, que los Estados deben mantener registros accesibles de femicidios/feminicidios que incluyan las características sociodemográficas de las víctimas y los agresores e implantar un Observatorio Judicial para recopilar información accesible y desagregada sobre los delitos, sentencias y sanciones aplicadas en todos los casos de muerte violentas de mujeres.

2.2.2. Desde la Sociedad Civil

Junto a las y los familiares de las víctimas, las organizaciones feministas en América Latina han sido las primeras en llamar la atención acerca de los femicidios/feminicidios, abogando por nombrar estos delitos por lo que verdaderamente son: asesinatos de mujeres en razón de

11. CEPAL (2019), Reunión de especialistas: Medición de femicidio en América Latina y el Caribe, Santiago, Chile - 25-26 mar 2019.

su género. Desde fines de los años 2000, con la mayor visibilización de este delito y ante la virtual inexistencia de cifras oficiales, diferentes iniciativas de la sociedad civil pasaron a sistematizar datos sobre muertes de mujeres en casos conceptualizados como femicidios/feminicidios, la mayoría de ellas utilizando información de medios de comunicación (Alme-rás y Calderón Megaña, 2012).

El trabajo de abogacía realizado por organizaciones feministas a partir de la publicación de las cifras ha empujado y dotado de legitimidad pública la demanda por reformas penales que incluyeran el femicidio/feminicidio como un delito con tipificación propia o como agravante del delito de homicidio. Los datos de femicidios/feminicidios producidos por las OSC también han jugado un rol fundamental cuando las estadísticas oficiales, por diferentes razones, se mostraron insuficientes. Asimismo, además de la documentación de estos delitos, algunas organizaciones han contribuido con propuestas para el mejoramiento de la información oficial que se produce desde las instituciones. Los ejemplos no pretenden ser exhaustivos, sino más bien una ilustración de la diversidad de iniciativas y su relevancia para la abogacía, a partir de los datos, en pro de la erradicación de los femicidios/feminicidios en la región.

En Argentina, la Asociación Civil La Casa del Encuentro empezó a publicar en 2008 el Informe de Femicidios en Argentina, basado en datos obtenidos de los medios de comunicación. A pesar de la debilidad de las fuentes, se buscaba registrar los nombres de las víctimas, las edades, lugares en que ocurrían los hechos, las circunstancias, armas utilizadas y el vínculo con los agresores. La descripción de los casos dio pie a la construcción de conceptos como “femicidio vinculado” o “femicidio en la línea de fuego”, hoy ampliamente aceptados en las discusiones sobre el tema. En el año 2009 y, por lo tanto, seis años antes de que se conformara el Observatorio de Femicidios de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia, la Casa del Encuentro fundó el Observatorio de Femicidios en Argentina “Adriana Marisel Zambrano”, el cual sostiene desde entonces el trabajo de recolección de datos de femicidio en el país. Con la profundización del debate

sobre los asesinatos de mujeres por razón de género, los informes pasan a incorporar también los transfemicidios/travesticidios, y algunas variables interseccionales clave, como la orientación sexual y el origen étnico de las víctimas (La Casa del Encuentro, 2020).

En Chile, si bien la tipificación del femicidio ocurre en 2010, esta tenía un carácter restrictivo, considerando solo los asesinatos de mujeres cometidos por sus cónyuges, convivientes, ex-cónyuges o exconvivientes. Crímenes motivados por la misoginia y por la opresión de género ocurridos fuera del marco de las relaciones de pareja no aparecían en el cómputo oficial de las víctimas. Frente a esta realidad, la Red Chilena contra la Violencia Hacia las Mujeres se dedica a publicar, desde el 2010, un Registro de Femicidios que incorpora a los llamados “femicidios no íntimos”, por lo que sus datos son siempre superiores a aquellos entregados por el Circuito Intersectorial de Femicidio. Además de características de las víctimas, victimarios y del hecho, el Registro de Femicidios de La Red Chilena incorpora también la tipificación penal efectivamente dictada, la sentencia y otras informaciones sobre la situación judicial. Desde 2016, considera también otras manifestaciones de violencia femicida, inexistentes en el ámbito legal: el suicidio femicida y el castigo femicida (Red Chilena contra la Violencia Hacia las Mujeres, 2020).

En Honduras, no solo la sociedad civil, sino también la academia, juega un rol fundamental en la construcción de información sobre femicidios. El Observatorio Nacional de la Violencia (ONV) del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (IUDPAS) realiza desde 2008 un análisis de las muertes violentas de mujeres y femicidios, utilizando datos de la Dirección General de Medicina Forense, la Policía Nacional y el monitoreo de medios de comunicación. La información recolectada es validada por instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil a partir de una metodología de clasificación de los femicidios que permite identificar el número total de víctimas y variables como grupos de edad, relación víctima-agresor, ocupación de la víctima, lugar de ocurrencia del crimen, arma o mecanismo utilizado, entre otros (IUDPAS,

2021). Anualmente, el ONV publica un boletín sobre muertes violentas de mujeres y femicidios, cuyas cifras se utilizan de referencia a nivel nacional e internacional. Otro ejemplo relevante de actuación de la sociedad civil en el seguimiento estadístico de los casos de muertes violentas por razón de género en Honduras es el Informe sobre Muertes Violentas de personas LGBTI publicado desde el 2009 por la Red Lésbica Cattrachas (2021).

En Brasil, así como en otros países federales, las mismas características del sistema político imponen un desafío en cuanto a la consolidación de la información originada en el nivel subnacional. Ante la ausencia de un ente rector que sistematice los datos de femicidios de las 27 unidades federativas, el Foro Brasileño de Seguridad Pública (FBSP), organización que reúne a la sociedad civil, la academia y fuerzas de seguridad, inició un trabajo para cubrir este vacío de información. Desde el 2015, año de aprobación de la ley que tipifica el femicidio en el país, el FBSP solicita a través de la ley de acceso a la información, los datos de este delito a las Secretarías Estatales de Seguridad Pública, los consolida y publica la cifra nacional en los Anuarios de Seguridad Pública. Hasta el año 2020, esta era la única información de fuentes oficiales consolidada a nivel nacional sobre femicidios en el país.

En México, la iniciativa de una activista ha logrado llamar la atención de los medios de comunicación y de las autoridades respecto a la importancia de utilizar las tecnologías de la información para mejorar la comprensión del problema de los femicidios en el país. María Salguero, ingeniera geofísica, ha creado el Mapa nacional de los femicidios en México, una herramienta interactiva que cartografía los casos de muertes de mujeres por razón de género ocurridos desde el 2016 sobre la base de la información publicada en la prensa nacional¹². La información proveniente de fiscalías y procuradurías también es utilizada para complementar detalles de los casos, como el modus operandi y posibles implicados. El mapa permite filtrar la información por rango de edad de las víctimas, relación entre víctima y victimario, ubicación, entre otras. La extensión del

trabajo ha permitido a la activista “trascender el mapa inventario para generar hipótesis o hilos de investigación sobre patrones o características” de los femicidios (Geoactivismo.org, s.f.), para lo cual ha propuesto una categorización según “motivación de la violencia”, lo que incluye la violencia familiar, violencia en el noviazgo, por presencia del crimen organizado, y otra decena de categorías.

La información recopilada por las OSC tiene gran importancia para el mejoramiento de los procesos oficiales de producción estadística. Esto porque, a partir de su información, se pueden hacer cruces de datos e identificar casos faltantes, así como complementar la información ya registrada. No obstante, la diferencia entre las cifras presentadas por las instituciones estatales y las OSC no necesariamente da cuenta de errores o fallas de una u otra parte. Las definiciones, criterios, métodos y fuentes utilizadas son diferentes, lo que genera resultados distintos. Un diálogo fluido y la constante retroalimentación entre las partes, podría ser un mecanismo más efectivo para mejorar la calidad de la información que aspirar a la armonización de los diferentes procesos de medición. A nivel regional, la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) desarrolló la Guía para protocolizar procesos de identificación de femicidios para su posterior registro, una contribución al mejoramiento de la información sobre femicidios/femicidios registrada en los países. Este instrumento sintetiza en cuatro grandes indicadores las principales variables que llevarían a clasificar la muerte violenta de una mujer como un femicidio/femicidio, a saber: la relación previa entre víctima y victimario, la presencia de violencia sexual, el ensañamiento en la violencia y la presencia de denuncias previas, y sugiere una serie de pasos para el registro efectivo de la información, además de presentar una propuesta de variables a registrar (ILDA, 2019). Su objetivo es servir de herramienta para que los países fortalezcan su ciclo de gestión de la información, garantizando una mejor calidad.

12. En línea: <http://mapafemicidios.blogspot.com/p/inicio.html>
Acceso en 01/07/2021

03

● Capítulo 03

Metodología del estudio

El femicidio/feminicidio es una de las principales formas de violencia contra las mujeres cuya incidencia puede ser medida a través de registros administrativos. A diferencia de otras formas de violencia, donde las denuncias representan una pequeña fracción de los casos realmente existentes, la misma naturaleza de las muertes violentas hace que, en una inmensa mayoría de los casos, su notificación llegue a los cuerpos policiales, instituciones de salud, justicia y al registro civil. Su ocurrencia también es menor en comparación a otras formas de VCMN, como la violencia psicológica o sexual, lo que permite un mejor rastreo. Los registros administrativos son, por lo tanto, fundamentales para dar cuenta de esta forma extrema de violencia contra las mujeres y los esfuerzos desarrollados en la última década en este sentido han sido importantes.

3.1. Marco conceptual sobre el uso de registros administrativos con fines estadísticos

La gestión pública genera a través de su quehacer el registro de información sobre hechos, sucesos o acciones de interés público de diferentes sectores, como los de justicia, salud, seguridad social y registro civil. En muchos casos, esta información da cuenta de la relación entre el Estado y la ciudadanía, entendiendo al primero como el garante de los derechos y el proveedor de servicios que los viabilicen. A esta información se le da el nombre de registros administrativos (RRAA), los cuales podrían entenderse como un conjunto de datos sobre sujetos, acciones, hechos o eventos obtenidos mediante un proceso de captación por una entidad pública como parte de su función. Los RRAA se crean con la finalidad de gestionar los programas, rendir cuentas de las labores realizadas o para fiscalizar el cumplimiento de obligaciones legales (DANE, 2010; INEGI, 2012; Wallgren y Wallgren, 2016).

Foto: Jasmin Ramírez Romero / PNUD Perú



Recuadro III.1

Breve introducción a los principales conceptos en la gestión de conocimiento

El acelerado paso de la actual revolución tecnológica podría estar anunciando una nueva lógica de acumulación capitalista cuyo componente fundacional son “los datos”. El big data, expresión máxima de ello, permite que múltiples aspectos, como eventos, objetos, procesos y personas se hagan visibles, conocibles y compartibles a través de Internet: el mundo estaría renaciendo en forma de datos (Zuboff, 2015).

Aunque el lenguaje de “los datos” nunca haya estado tan presente en la cotidianidad como hoy, aun nos cuesta distinguir qué son “los datos”, qué es “la información” y qué es “el conocimiento”. En la literatura de la gestión del conocimiento se observan dos enfoques principales: el constructivista y el representativo. En el primer enfoque, “dato, información y conocimiento son conceptos diferentes; estos se conciben como una pirámide en la que están jerarquizados de menor a mayor y son prerequisites el uno del otro en términos de conversión” (Pérez y Botero, 2011). Su relación es “lineal, secuencial y progresiva”, y el proceso de transformación “consiste en añadirle algo al dato para que llegue a ser información, y luego añadirle algo a la información para que se convierta en conocimiento” (ibid.). El enfoque representativo, por otro lado, invierte la pirámide y defiende que “el dato bruto no existe y que el conocimiento precede a la información y al dato porque hasta el más elemental de los datos ha sido influenciado por los procesos de pensamiento y conocimiento que permitieron su identificación y recolección” (ibid.).

La integración de ambos enfoques dio origen al concepto de “conducto del conocimiento”, marco en el cual los datos se conciben como un conjunto de hechos objetivos que no han sido interpretados. Así, “cuando los datos se enriquecen mediante la adición de contexto se convierten en información, es decir, datos con un mensaje y, por lo tanto, tienen receptor y remitente” (Pérez y Botero, 2011). Datos e información pertenecerían al dominio descriptivo, uno de los dos campos con que cuenta el conducto. A su vez, “la información que se mueve hacia arriba en el conducto puede convertirse en conocimiento, al sumarle comprensión más acción; este es, a la vez, descriptivo, predictivo y adaptativo, y es aplicable a muchas situaciones” (ibid.). Finalmente, el modelo del conducto también prevé una “retroalimentación de conocimiento a información y a datos”, en un proceso similar al que plantea el enfoque representativo (ibid.).

Con relación a los femicidios/feminicidios, podríamos entender de forma simplificada este proceso de retroalimentación a partir del siguiente ejemplo: en determinado país o territorio, los datos recolectados y la información procesada han dado origen a un cuerpo de conocimiento que, si bien acerca la ocurrencia de estos crímenes a la trata de mujeres y niñas, se choca con el vacío de datos y, por consiguiente, el vacío de información al respecto, tensionando la posibilidad de construcción de conocimiento sobre esta relación. Así, a partir del conocimiento producido y de los límites encontrados en este proceso, se busca incidir sobre la recolección de datos para que esta incluya elementos que permitan, en el procesamiento de la información, investigar la relación entre trata y femicidios/feminicidios.

Fuente: José Enrique Arias Pérez & Carlos Andrés Aristizábal Botero (2011), “El dato, la información y el conocimiento y su productividad en empresas del sector público de Medellín”, *Semestre Económico*, vol. 4, No. 28, Medellín; Shoshana Zuboff (2015), “Big other: surveillance capitalism and the prospects of an information civilization”, *Journal of Information Technology*, vol. 30.

Los registros administrativos pueden clasificarse, entre otros factores, de acuerdo con la frecuencia con que son captados (continuos o de inventario), por su relación con la ciudadanía (de trámite público o de actividad interna), por la cobertura de los eventos (total o parcial), por la cobertura territorial (nacional con o sin desglose territorial) y por el procedimiento de registro (centralizado o descentralizado) (INEGI, 2012).

Su utilidad trasciende el simple registro de la acción institucional, si son utilizados con fines estadísticos incrementan de forma sustantiva las fuentes públicas de información disponibles para visibilizar distintos fenómenos sociales y económicos. Entre las ventajas de su aprovecha-

miento con fines estadísticos se encuentran el bajo costo que suponen, su amplia cobertura poblacional y su captación constante. Por otra parte, su uso presenta algunas limitaciones, entre ellas que los cambios en los sistemas administrativos pueden dificultar comparaciones temporales y que las variables de menor importancia para el trabajo administrativo pueden ser de menor precisión.

Los registros administrativos son contruidos para dar respuesta a procesos específicos de las instituciones que los producen, no son en sí mismos una estadística, sino más bien un insumo para estas: para convertirse en tal, deben pasar por un proceso de transformación. Un registro estadístico, por lo tanto, “se basa en datos de registros administrativos procesados para su adecuación a propósitos estadísticos” (Wallgren y Wallgren, 2016).

El potencial de un registro administrativo como fuente de información estadística depende de tres factores básicos: la base legal para la cobertura de eventos y continuidad de los registros, la cobertura y desglose conceptual y geográfico de los registros, y el nivel de operación de procesos y tecnologías aplicadas para la recopilación de datos, su procesamiento e integración de resultados (INEGI, 2012). En los registros de muertes violentas, muertes violentas de mujeres y femicidios/feminicidios, las tres condiciones señaladas se cumplen: en toda la región existe una sólida base normativa respecto del registro continuo de esta información, la cual debe tener cobertura nacional y obedecer a las definiciones legales establecidas, y sobre la cual se aplican diferentes operaciones para garantizar su fiabilidad.

El proceso de generación de estadísticas a partir del aprovechamiento de registros administrativos, o la conversión de un registro administrativo en un registro estadístico, obedece al menos seis etapas: planeación, diseño conceptual, diseño de la captación y el procesamiento, captación, procesamiento y presentación de resultados (INEGI, 2012). En la primera fase se realiza un diagnóstico sobre los registros administrativos a partir de la identificación de sus aspectos centrales, entre ellos: los procedimientos, estructuras, recursos humanos y tecnológicos utilizados

para la captación y procesamiento, las unidades que realizan el registro de los eventos, el marco legal que establece el registro y sus determinaciones y los aspectos efectivamente registrados.

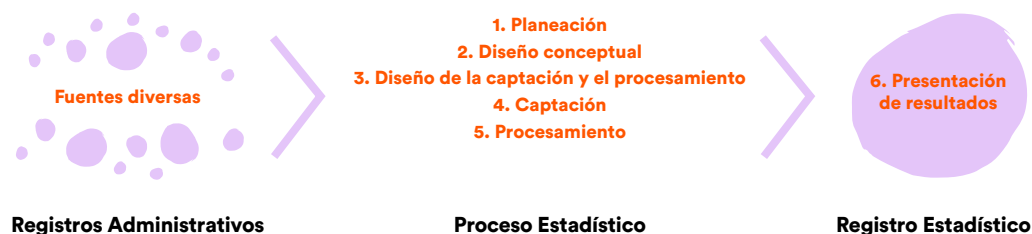
Enseguida, en las primeras etapas, se definen los aspectos conceptuales, técnicos y metodológicos, como el diseño o adecuación de los instrumentos de captación, la definición de los criterios de validación, el diseño de procedimientos para el control y la calidad de la captación y el desarrollo de sistemas informáticos para el procesamiento. En la fase de captación ocurre la transferencia de datos entre las fuentes informantes y la entidad responsable por la explotación estadística, además, los archivos de datos recibidos son depurados, validados y codificados según los criterios establecidos en la fase de procesamiento. Finalmente, en la etapa de presentación de resultados, se dan a conocer los datos estadísticos en los diferentes formatos que se considere pertinente. Dada la captación continua de los registros administrativos, las tres últimas fases – captación, procesamiento y presentación de resultados – se repetirán de manera cíclica, generando para cada período un nuevo conjunto de datos a partir de la información de los registros.

Un principio general en la construcción de registros estadísticos a partir de datos de la función pública es la combinación de diversas fuentes administrativas, debido a que el uso de variables originadas en distintas fuentes tiende a enriquecer la información que se va a producir, además de fortalecer sus posibilidades de cobertura y validación (Wallgren y Wallgren, 2016). La existencia de un sistema de registros permite, entre otras cosas, que diferentes datos puedan integrarse y combinarse, que se corrijan errores e inconsistencias y que se potencialice la posibilidad de realizar análisis multidimensionales sobre el fenómeno objeto del registro.

En contraste, lo que se observa de manera amplia en América Latina es que el intercambio de información entre instituciones, y entre las fuentes productoras y los órganos responsables de las estadísticas nacionales, sigue siendo un desafío relevante. La ausencia de marcos legales robustos que permitan este tipo de in-

tercambio y la débil coordinación y cooperación interinstitucional, restringen las posibilidades de avanzar hacia sistemas de registros más integrales y abarcadores. En el trasfondo de esta situación se encuentran cuestiones éticas y legales, como la confidencialidad de los datos, así como restricciones técnicas y presupuestarias.

Diagrama III.1. Fases del proceso de generación estadística a partir de registros administrativos

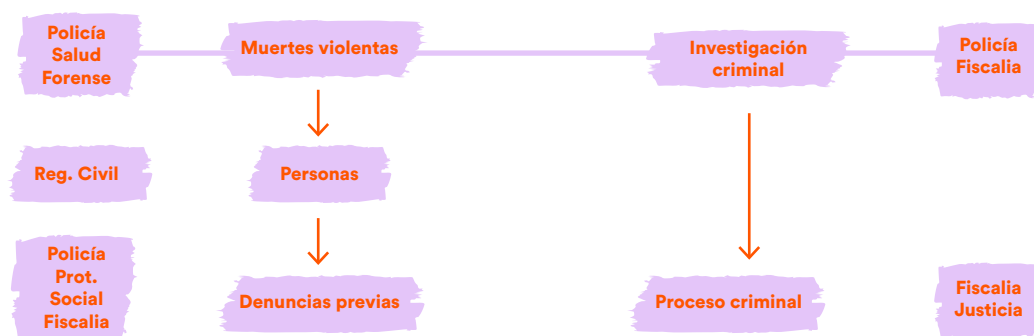


Fuente: Elaboración propia sobre la base del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Proceso estándar para el aprovechamiento de registros administrativos*, México, D.F., INEGI, 2012.

En la mayoría de los casos, la información sobre femicidio/feminicidio es manejada por las unidades estadísticas de las instituciones con injerencia sobre el tema, primeras responsables en transformar los datos brutos en registros estadísticos, valiéndose del proceso descrito en la fase intermedia del diagrama III.1. También es posible que la institución que recoge datos sobre femicidio/feminicidio los entregue en formato bruto para que sea otra institución, como los institutos u oficinas de estadísticas, quien los someta al proceso estadístico para conversión en registro estadístico. Cuando existen procesos coordinados entre más de una institución para la producción de información estadística sobre femicidios/feminicidios, suele haber un ente rector que recibe la información institucional de registros administrativos y facilita el proceso estadístico, haciendo partícipes a las instituciones fuente de la información en las etapas que corresponda, como la etapa de diseño conceptual. Este modelo se considera una buena práctica pues integra diversas fuentes administrativas y encuentra en un ente rector la responsabilidad técnica última sobre la calidad del registro estadístico generado. Para que este proceso sea efectivo, es fundamental la existencia de marcos legales o normativos que hagan posible el traspaso de la información entre instituciones.

La combinación de diversas fuentes administrativas para la generación de un registro estadístico es el paso fundamental para la estructuración de un sistema de registros, o un sistema de información estadística. Siguiendo a Wallgeen y Wallgren (2016), se considera de utilidad presentar este tipo de sistema mediante un modelo conceptual que, de manera abreviada, describe los objetos del sistema y las relaciones entre ellos. En el caso de los femicidios/feminicidios, un modelo conceptual posible para un sistema de registros podría ser el siguiente:

Diagrama III.2. Modelo conceptual de un sistema de registros sobre femicidios/feminicidios



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Wallgren, A. & Wallgren, B., *Estadísticas basadas en registros: Aprovechamiento estadístico de datos administrativos*, México, D.F., INEGI, 2016.

En el diagrama III.2 se observan, en los cinco rectángulos principales, diferentes objetos de interés estadístico relativos a los femicidios/feminicidios. En realidad, los rectángulos principales contienen un conjunto de objetos ya que, en la mayoría de los casos, los datos de interés son recabados por más de una fuente administrativa, señaladas a modo de ejemplo en los rectángulos puntillados. Las flechas representan los vínculos o las relaciones entre los diferentes objetos.

El primer conjunto de objetos, y principal conjunto de este sistema hipotético, se refiere a las muertes violentas, registradas por fuerzas policiales y, en muchas ocasiones, por los sistemas de salud e institutos forenses. A partir de ello, es importante que se tenga acceso a información de carácter general sobre aquellas personas implicadas en la muerte violenta, en tanto víctimas y victimarios, lo que puede ser posible a través de la información de los registros civiles. Asimismo, conocer la información sobre la existencia de denuncias previas, sean ellas presentadas por las víctimas en contra de los victimarios o de terceros, aumenta la densidad de la información de la que se dispone para comprender las circunstancias alrededor del hecho. Este tipo de información la registran tanto fuerzas policiales, fiscalías y cortes de justicia, como servicios del campo de la protección social, como centros de referencia para mujeres víctimas de violencia de género. Luego, será en la fase de investigación criminal, realizada por policías y fiscalías, a depender del país, cuando se recogerá posiblemente el mayor número de información de carácter cualitativo sobre el hecho. Su uso para determinar el escenario en que trascurrió un femicidio/feminicidio y las relaciones entre víctima, victimario y sus entornos es especialmente proficuo. Finalmente, las informaciones que consten de los procesos criminales, entre ellos las sentencias, permiten hacer seguimiento, entre otros factores, de la respuesta del Estado ante cada caso.

La existencia de un sistema que integre los registros de diversas fuentes, como las policías, medicina forense, salud, protección social, fiscalías, tribunales de justicia y otras instituciones con injerencia en el tema, permite la construcción de registros estadísticos que

vayan más allá de la cantidad de víctimas o casos de femicidio/feminicidios ocurridos en un determinado marco temporal. Estos tienen potencial para detallar las características de los crímenes y de las personas involucradas, la existencia de denuncias previas por parte de la víctima, la sanción de los agresores, entre otros factores de relevancia para la producción de conocimiento pertinente que sirva como base en el diseño de políticas públicas dirigidas a la erradicación de este flagelo.

3.2. Aportes regionales para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos (RRAA)

La construcción de estadísticas económicas y sociales a través de registros administrativos es un proceso más o menos novedoso en América Latina. Su principal impulso se da a inicios de los años 2000, de la mano de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y desde entonces múltiples iniciativas han sido desarrolladas por parte de los órganos rectores de las estadísticas nacionales, así como de instancias de cooperación regional e internacional. Frente al desafío que supone el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el reconocimiento del rol estratégico de los RRAA en la producción estadística se ha renovado.

A la fecha, diferentes institutos y oficinas de estadísticas de la región poseen unidades específicas centradas en RRAA, entre ellos el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) de Colombia y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Paraguay, y la mayoría de los países de la región ya ha realizado inventarios de sus RRAA. Algunos países, en la búsqueda de fortalecer sus Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN), están apostando por la construcción de sistemas que permitan la interacción de datos provenientes de diferentes RRAA, por ejemplo, lo que sucede en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México (Global Partnership e INEGI, 2019).

13. La CEA ha sido establecida a partir de la Resolución 2000/7 del 25 de julio de 2000 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas como un órgano subsidiario de la CEPAL. Tiene entre sus objetivos promover el desarrollo y mejoramiento de las estadísticas nacionales y su comparabilidad internacional y promover la cooperación internacional, regional y bilateral entre las oficinas nacionales y los organismos internacionales y regionales.

La Conferencia de Estadísticas de las Américas (CEA), órgano subsidiario de la CEPAL, desde su primera reunión ha identificado el fortalecimiento de los RRAA como de vital importancia para el mejoramiento estadístico en los países de la región¹³. Luego de más de una década de maduración del debate, el Grupo de Trabajo de Registros Administrativos (GDT-RA), coordinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de Ecuador, concluyó el desarrollo de tres herramientas metodológicas clave, las cuales permitieron consensuar ciertas dimensiones y estándares para analizar la calidad de los registros administrativos desde la perspectiva técnica de las instituciones estadísticas de la región: i) el

formulario para el levantamiento del inventario de registros administrativos; ii) el cuestionario para evaluar la calidad de los registros administrativos (CECRA); y iii) el cuestionario para evaluar la capacidad de operación del sistema de registros estadísticos (CECAP).

El CECRA define seis criterios para medir la calidad de los registros administrativos según la metodología para el fortalecimiento de los RRAA organizada por el DANE de Colombia (2010): i) credibilidad; ii) oportunidad y puntualidad; iii) accesibilidad e interpretabilidad; iv) pertinencia o relevancia; v) coherencia; y vi) precisión o exactitud.

Recuadro III.2

Criterios de calidad estadística para la evaluación de los registros administrativos

La viabilidad como fuente de información estadística de los registros administrativos (RRAA) depende de que sus diferentes etapas – diseño, recolección, producción y difusión –, así como las bases de datos que almacenan la información de los RRAA, respondan a criterios de calidad estadística. Estos criterios, en seguimiento a recomendaciones de organismos como las Naciones Unidas (ONU), Eurostat y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se definen como:

- **CREDIBILIDAD – Evaluado en la fase de diseño del RRAA.**

Confianza de los usuarios sobre el proceso del registro administrativo. Se evalúan políticas y prácticas objetivas para el diseño, recolección, almacenamiento, procesamiento y difusión de datos estadísticos.

- **OPORTUNIDAD/PUNTUALIDAD – Evaluado en las fases de recolección y difusión.**

Lapso entre el evento que se describe y la disponibilidad de la información producida por el registro administrativo. Evalúa el período de tiempo en el que la información es de valor y se puede utilizar para actuar o tomar decisiones.

- **ACCESIBILIDAD/INTERPRETABILIDAD – Evaluado en la fase de difusión**

Conveniencia de la manera en que los datos están disponibles, los medios de divulgación, la disponibilidad de metodologías, metadatos, datos y servicios de apoyo al usuario. Evalúa las condiciones en que los usuarios pueden obtener y comprender los datos y la información.

- **PERTINENCIA/RELEVANCIA – Evaluado en las fases de diseño, producción y difusión.**

Medida cualitativa del grado de utilidad aportado por la información. Requiere de la identificación de su grupo de usuarios y sus necesidades.

- **COHERENCIA – Evaluado en las fases de diseño y producción.**

Grado en que los datos de los registros administrativos están lógicamente conectados y son mutuamente consistentes. Tiene cuatro subdimensiones importantes: dentro de las bases de datos, entre bases de datos, en el tiempo y entre países.

- **PRECISIÓN/EXACTITUD – Evaluado en las fases de diseño y producción.**

Grado con que los datos entregados a los usuarios reflejan adecuadamente la realidad. Se mide o describe en términos referidos al error, o de sus principales fuentes de error que potencialmente causan inexactitud.

A su vez, el CECAP – cuestionario para evaluar la capacidad de operación del sistema de registros estadísticos – se presenta como una herramienta para evaluar la capacidad operativa de los órganos responsables de las estadísticas nacionales para aprovechar los RRAA con fines estadísticos. En último análisis, el CECAP también dicta pautas para evaluar la capacidad de operación de las unidades estadísticas existentes al interior de diferentes instituciones públicas, como el Poder Judicial o la Policía, lo cual adquiere especial relevancia en este estudio, una vez que en la mayoría de los casos no son los Institutos u Oficinas Nacionales de Estadísticas los responsables últimos por la producción de las estadísticas oficiales de femicidio/feminicidio.

Recuadro III.3**Dimensiones clave de la herramienta de evaluación de la capacidad operacional del sistema de registros estadísticos (CECAP)**

El Cuestionario para evaluar la capacidad de operación del sistema de registros estadísticos (CECAP) es una herramienta metodológica desarrollada por el Grupo de Trabajo de Registros Administrativos (GDT-RA) de la Conferencia de Estadísticas de las Américas (CEA) con el objetivo de captar información sobre la capacidad institucional para el aprovechamiento estadístico de los registros administrativos.

Su estructura está compuesta por cuatro dimensiones clave:

- **RECURSOS HUMANOS**

Existencia de personal de planta capacitado que garantice un proceso de calidad en la transformación de registros administrativos en registros estadísticos, en la producción de estadísticas e indicadores con información proveniente de registros administrativos y en la producción de metadatos de los registros estadísticos.

- **RECURSOS INSTITUCIONALES**

Disponibilidad de recursos como diagnósticos, inventarios, documentación metodológica y de procedimientos, infraestructura y sistemas tecnológicos de operación, entre otros.

- **VALIDEZ METODOLÓGICA**

Dimensión medida a través de la existencia de un sistema de registros estadísticos conformado por un conjunto de registros clave, así como de un sistema de codificación y coincidencia entre los clasificadores, unidades de medida, conceptos y definiciones usados por los registros estadísticos y aquellos usados por los RRAA.

- **CONTROL DE CALIDAD**

Valorado, entre otros aspectos, por la existencia de marco legal o respaldo institucional sobre la rectoría de las estadísticas y la utilización de protocolos definidos para el control de calidad de los datos de los RRAA.

3.3. Dimensiones e indicadores del estudio

Desde su conformación, la CEA ha identificado a los RRAA como herramienta clave para el monitoreo y seguimiento de la VCMN. Este reconocimiento, así como el carácter amplio y flexible de las herramientas metodológicas desarrolladas por el GDT-RA, permiten inferir que las pautas generales que estas dictan pueden ser aplicadas para la evaluación de la información sobre femicidios/feminicidios provenientes de fuentes administrativas.

De esta forma, las dimensiones de análisis utilizadas en este estudio siguen la propuesta metodológica del CECRA y el CECAP, adaptándola en función del objeto específico en análisis, a saber, los registros sobre femicidio/feminicidio, y están organizadas en dos grupos: seis dimensiones de análisis referidas a los *criterios de calidad estadística en sí mismos* (grupo 1), y cuatro dimensiones de análisis relacionadas a los *criterios de capacidad institucional y operacional* (grupo 2).

Los *criterios de calidad estadística* utilizados siguen integralmente la propuesta del CECRA. En cuanto al grupo *criterios de capacidad institucional y operacional*, se presentan algunas consideraciones relacionadas con el hecho que estos criterios han sido contruidos para evaluar la capacidad de los Institutos u Oficinas Nacionales de Estadísticas, los cuales solo en contados casos tienen un rol central en la producción de registros estadísticos de femicidio/feminicidio en América Latina. Si bien el objetivo del CECAP es evaluar la capacidad de los INE/ONE para el aprovechamiento estadístico de los RRAA, se comprende que sus lineamientos son lo suficientemente generales como para orientar el análisis de la capacidad de operación estadística de las diferentes unidades que detienen el mandato de producir la información oficial sobre femicidio/feminicidio en los países de la región. En este sentido, la inclusión de la *participación ciudadana* como dimensión de análisis en este grupo, ausente en la propuesta metodológica del CECAP, se define a partir de la comprensión de que los diálogos entre el Estado y sociedad civil son de vital importancia para el fortalecimiento y

mejor gobernanza de la información sobre femicidios/feminicidios.

Los indicadores utilizados para el análisis emprendido en este Estudio han sido contruidos siguiendo las directrices propuestas por los instrumentos metodológicos mencionados anteriormente, y los criterios para su construcción se detallan abajo. Una sistematización de los indicadores utilizados, ordenados por los grupos y dimensiones de análisis, con sus respectivas definiciones operativas está disponible en los Anexos.

En el grupo 1, a la dimensión **credibilidad** – definida como la confianza de los usuarios sobre el proceso administrativo – se ha asignado el indicador *percepción institucional sobre la precisión de los datos* (indicador 1). En este caso, los usuarios son las mismas instituciones que reciben información de otras fuentes administrativas para el proceso de construcción del registro estadístico de femicidio/feminicidio.

La dimensión **oportunidad y puntualidad** se desglosa en tres indicadores. El cumplimiento del primer de ellos, *recepción puntual de los datos de RRAA por institución a cargo de producir la información oficial* (indicador 2), es de vital importancia para que sea posible la puesta a disposición de la información estadística procesada en tiempo y forma a los usuarios.

La *periodicidad en la divulgación de la información* (indicador 3) permite comprender si, una vez disponible, la información sigue siendo relevante para informar las decisiones políticas, o si ya se encuentra obsoleta. Siguiendo a las indicaciones expresadas por el Protocolo de Bogotá sobre calidad de los datos de homicidio (Open Society Foundation, 2015), este estudio entiende que los datos agregados deben ser publicados con una periodicidad mínima de seis meses, y los microdatos con una periodicidad mínima anual. Esto gana relevancia al observar que la difusión periódica de la información estadística sobre femicidio/feminicidio posiciona el tema en la agenda pública, sensibilizando a la sociedad respecto de esta forma extrema de violencia de género y tensionando las acciones que desde los gobiernos deben emprenderse

para abordarla. La presión que ha ejercido la sociedad civil, especialmente las organizaciones del movimiento de mujeres y feminista, se reconoce como un elemento catalizador para un intervalo menor entre una y otra difusión de la información.

La *continuidad del registro en el tiempo* (indicador 4) busca comprender si la información oficial sobre femicidios/feminicidios se ha construido de manera constante a lo largo del tiempo, y registra el tiempo en años en que esta información se produce oficialmente.

Cuanto, a la **accesibilidad**, se ha privilegiado un indicador, que es la *accesibilidad a la información por parte de usuarios* (indicador 5). Este tiene la intención de interrogar sobre la amplia disponibilidad, para los usuarios institucionales y de la sociedad civil, de la información sobre femicidios/feminicidios. Derivado de ello, y por considerar que la realización de estudios y análisis amplios favorece la mejor comprensión del fenómeno y, consecuentemente, su mejor abordaje desde las políticas públicas, se incluyó un indicador que inquiera sobre si la información es accesible hasta nivel de microdato (indicador 5a).

En la dimensión **pertinencia y relevancia**, se ha priorizado el análisis del *nivel de desagregación con que los países registran las informaciones relativas a las mujeres víctimas de femicidio/feminicidio* (indicador 6), *nivel de desagregación de la información sobre el victimario* (indicador 7) y *nivel de desagregación de la información sobre el hecho* (indicador 8). En todos estos casos, se considera que, a una mayor desagregación de la información, corresponden datos más pertinentes para contribuir a la formulación de políticas públicas relevantes en el ámbito de la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia hacia las mujeres y niñas, en una lógica de progresividad hacia el cumplimiento de los acuerdos internacionales del marco de derechos humanos.

Con la dimensión **coherencia**, se busca conocer el grado en el cual los diferentes registros administrativos que abonan a la construcción de información estadística sobre femicidios/feminicidios están lógicamente conectados y son mutuamente consistentes. La *percepción de*

consistencia de los registros administrativos de los países (indicador 9) es un proxy para medir la coherencia percibida por las instituciones dentro de sus propias bases de datos, y entre sus bases de datos y las de otras instituciones. A su vez, la *medición del femicidio/feminicidio acorde a la definición de la Convención Belém do Pará* (indicador 10) y el *registro de las variables consideradas en la propuesta de Sistema de registro único de la CEPAL* (indicador 11) averiguan las posibilidades de coherencia a nivel regional de la información estadística sobre femicidios/feminicidios.

El análisis de la **precisión y exactitud** se hace averiguando sobre la *existencia de procesos periódico de corrección de la información sobre femicidio/feminicidio* (indicador 12), dado que esta dimensión se atenta especialmente al error y a las principales fuentes de error que potencialmente causan inexactitud.

En el grupo 2, se ha elegido el indicador *legislación que define un sistema de medición de VCMN e incluyen el femicidio/feminicidio* (indicador 13) para la dimensión **control de calidad** una vez que esta es valorada, entre otros aspectos, por la existencia de marco legal o respaldo institucional sobre la rectoría de las estadísticas.

A través del indicador *disponibilidad de recursos para la construcción de información sobre femicidio/feminicidio en el país* (indicador 14), la dimensión **recursos** busca documentar este aspecto de forma amplia. No obstante, se ha optado por documentar en específico aspectos relativos a los *recursos humanos a través de la pregunta sobre oferta de procesos de capacitación en VCMN y/o en mejoramiento de registros administrativos* (indicador 14a) y a los **recursos institucionales**, con la indagación sobre las *capacidades digitales interinstitucionales de los registros y su almacenamiento* (indicador 14b).

La dimensión de **validez metodológica**, en tanto se refiere a la existencia de un sistema de registros estadísticos conformado por un conjunto de registros clave, así como de un sistema de codificación y coincidencia entre los clasificadores, unidades de medida, conceptos y definiciones utilizados, comportó cuatro in-

dicadores. El primer de ellos, *existencia y uso de guías, manuales o protocolos para el registro de femicidio/feminicidio en el país* (indicador 15), se subdivide en el indicador 15a, que busca conocer sobre la existencia de *metodología de validación de los datos*. A su vez, conocer los *actores institucionales estatales que participan en la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio en el país* (indicador 16) y la *existencia de coordinación interinstitucional para la producción de información sobre femicidio/feminicidio* (indicador 17) es fundamental para entender el grado

Finalmente, y como referido, la dimensión **participación ciudadana** busca conocer sobre la *participación consultiva o plena de organizaciones y/o expertas de la sociedad civil en la construcción de información sobre femicidios/feminicidios* (indicador 18).

04

● Capítulo 04

Avances y rezagos en la medición del femicidio/feminicidio

A continuación, se presentan los principales hallazgos del análisis de la información recabada en los 16 países respecto de la aplicación de los criterios de calidad estadística de los datos sobre femicidio/feminicidio y de capacidad institucional y operacional para producirlos.

4.1. Calidad estadística de los registros administrativos de femicidio/feminicidio

Indicador 1: Percepción institucional sobre la precisión de los datos

En términos generales, las instituciones encuestadas tienen la percepción de que existe precisión en los registros administrativos aportados por las diferentes fuentes para la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio. Las instituciones de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Nicaragua afirmaron estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con la idea de que “Los registros administrativos aportados por las instituciones son precisos”.

México, a pesar de que señala estar “muy de acuerdo” con la afirmación, indica dos principales factores que debilitan la precisión de los registros, y contribuyen para el subdimensionamiento del fenómeno: el registro de muertes violentas de mujeres por razones de género en tanto homicidios dolosos, y no feminicidios; y el no registro de aquellos casos que no se denuncian a las autoridades.

Por otra parte, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, el Perú y la República Dominicana consideran que la información aportada por las instituciones es imprecisa. La República Dominicana señala que la ausencia de un marco normativo vigente que defina el crimen de feminicidio deja un vacío muy amplio en la valoración del carácter de género de las muertes violentas de mujeres, haciendo con que diferentes instituciones intervengan con criterios y metodologías dispares en relación con los hechos, impactando la precisión del registro estadístico de feminicidio.

Indicador 2: Recepción puntual, por la institución a cargo de producir la información

oficial de femicidio/feminicidio, de los datos de registros administrativos

Nueve países se manifestaron positivamente cuanto, a la recepción puntual de los datos de registros administrativos, mientras que seis perciben este asunto de manera negativa. En el primer grupo están Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá y el Uruguay, quienes afirmaron estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con la puntualidad con que llegan los datos de las diferentes fuentes administrativas a la institución a cargo de sistematizarlos. El segundo grupo, compuesto por países que están en “desacuerdo” o “muy en desacuerdo” con este aspecto, está conformado por el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Paraguay, el Perú y la República Dominicana.

El Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú y el Ecuador señalaron la falta de interoperabilidad en los sistemas de las diferentes instituciones que proveen información de sus RRAA como el principal obstáculo para la recepción puntual de los datos. La interoperabilidad de los sistemas de RRAA que alimentan la construcción de la información de femicidios/feminicidios, o la existencia de un sistema integrado de registro, genera beneficios para los países no solamente en cuanto a la reducción de los tiempos de procesamiento de la información, como también fortalece la confiabilidad y exactitud de estas. De no existir esta interoperabilidad o integración, se hace necesario la realización de un conjunto de pasos burocráticos, que facilitan la ocurrencia de errores en el proceso de conversión estadística de un registro administrativo.

Indicador 3: Frecuencia con la cual divulgan la información sobre femicidio/feminicidio

Con fines metodológicos, este estudio ha dividido a los países en tres grupos: aquellos que divulgan la información más de una vez al año, aquellos que lo hacen anualmente, y los que lo hacen en intervalos superiores a 12 meses. La mayoría de los países se encuentra en el primer grupo, al paso que solamente cuatro se ubican en el segundo. En ningún caso se observó que la información sea divulgada con una periodicidad superior a un año, aunque

no se haya podido comprobar la situación del Brasil para este indicador.

Nicaragua y Uruguay informan divulgar la información públicamente toda vez que se produce un evento. El Estado Plurinacional de Bolivia, a su vez, refiere hacerlo quincenalmente. Ecuador, El Salvador, México, Panamá y el Perú mencionan difundir la información cada mes; Costa Rica, cada dos meses; y la República Dominicana, trimestralmente. Finalmente, completando el primer grupo, Honduras informa hacerlo cada semestre, aunque la investigación en fuentes documentales demostró que la referida difusión semestral no ocurre efectivamente. En todo caso, estos países cumplirían con el estándar establecido por el Protocolo de Bogotá (Open Society Foundation, 2015), utilizado como referencia para este indicador, según el cual los datos agregados deben ser publicados con una periodicidad mínima de seis meses. Por otra parte, Argentina, Chile, Colombia y Paraguay, donde la publicación de la información oficial se da una única vez al año, no cumplirían con el estándar considerado óptimo.

Se reconoce que las realidades heterogéneas de los países pueden afectar la periodicidad de la divulgación de la información. Un número reducido de personal dedicado al registro estadístico de feminicidio, como es el caso del Paraguay; o la existencia de una ruta formal que atraviesa distintos niveles jerárquicos y periodos de tiempo, como es el caso de Argentina, son algunos de los factores que inciden sobre la periodicidad de divulgación de la información.

Indicador 4: Continuidad del registro en el tiempo

Se observa un alto grado de consolidación de los registros de femicidio/feminicidio en el tiempo en los países de la región: 15 de los 16 países presentan procesos continuos de seguimiento estadístico de las muertes violentas de mujeres por razones de género. Honduras configura la única excepción, explicada en función del golpe de Estado y consecuente inestabilidad política en la que se vio inmerso el país, produciendo la interrupción entre los años 2008 y 2010 la recopilación de datos sobre femicidios, iniciada en el 2005.

A su vez, 14 de los 16 países encuestados realizan el seguimiento de los femicidios/feminicidios desde hace más de 5 años, sea en su definición operativa amplia, alineada a la Convención Belém do Pará, sea en su definición restrictiva, concentrada en el ámbito de la pareja/expareja. De estos, nueve recopilan información desde hace una década (Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay). Los procesos de producción de información estadística en Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, El Salvador y Panamá tienen entre cinco y diez años. El Brasil y México son los únicos países participantes en el Estudio en donde la producción de un registro de femicidio/feminicidio posee menos de cinco años.

No obstante, la continuidad observada no representa que la información presentada sea comparable año a año, en función de cambios metodológicos que se han ido realizando desde que se inicia el seguimiento estadístico de las muertes violentas de mujeres en razón de género en los países. Un ejemplo de ello es Nicaragua: entre el 2012 y el 2014, se recopilaba información según lo establecido por la ley 779, compatible con la definición de la Convención Belém do Pará. No obstante, la norma que reglamenta la ley, aprobada en el 2014, redefine lo que se puede entender como un femicidio, adoptando una definición restringida al ámbito de “las relaciones interpersonales de pareja”, excluye los cometidos por otros familiares. De esta forma, si bien el registro de femicidio del país posee una década, a partir del 2014 se produce un cambio en la definición operativa que imposibilita la comparabilidad del conjunto de datos anteriores y posteriores a esta fecha.

Indicador 5: Accesibilidad a la información sobre femicidio/feminicidio por parte de usuarios

La accesibilidad a la información es un aspecto sobre el cual se ha avanzado sistemáticamente en la región, de la mano de un fuerte impulso de parte de las organizaciones de mujeres y feministas, quienes han exigido transparencia y rendición de cuentas por parte de los Estados. Actualmente, todos los países proveen

acceso a la información al público, y en varios de ellos esta difusión está amparada legalmente, como en el caso de la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y el Uruguay.

Práctica prometedora

Argentina realiza un **esfuerzo sistemático e intenso de publicación de la información**: se publican informes desagregados por provincia con información georreferenciada; se identifican y publica el informe de travesticidios/transfemicidios; se identifica y publica el informe de femicidios vinculados; se publican las bases de datos abiertas protegiendo datos personales de víctimas y sujetos activos; se publican informes especiales solicitados por diferentes organismos públicos o privados; se publican informes de los observatorios de seguimiento de la actuación del sistema de justicia.

Los medios de divulgación utilizados por los países son heterogéneos. En seis de los países considerados en este estudio, la divulgación de información se realiza a través de Observatorios de igualdad de género u Observatorios sobre Violencia contra las mujeres. Este es el caso de Costa Rica, Honduras, Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. En los demás países, el acceso a la información se da a través de informes, sitios web, boletines y reportes públicos elaborados por las instituciones responsables de producir y publicar información sobre femicidio/feminicidio. El número de instituciones que divulgan información estadística sobre femicidios/feminicidios varía de un país a otro. Tanto en Perú como en la República Dominicana, cuatro instituciones realizan esta tarea. A su vez, en el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador y México, tres instituciones del Estado difunden información, mientras que, en el Brasil, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y el Paraguay, al menos dos instituciones difunden información.

En la Argentina, Chile, el Ecuador, Honduras, Panamá, Perú y el Uruguay, una sola institución

o entidad interinstitucional divulga información estadística sobre femicidios/feminicidios de manera coordinada con las demás participantes del circuito de construcción de la información.

Indicador 5a: Información accesible hasta nivel de microdato

A partir de fuentes secundarias, un número aún minoritario de países publica o responde a solicitudes específicas, con microdatos asociados a la información agregada sobre femicidios/feminicidios que se difundida periódicamente. Los que lo hacen, se reservan las variables que puedan llevar a la identificación de las víctimas o entorpecer las investigaciones policiales (Rojido, 2019).

Indicador 6: Nivel de desagregación de las informaciones sobre las mujeres víctimas de femicidio/feminicidio

De manera general, la mayoría de los países informa que sus registros permiten un nivel de desagregación de la información sobre las víctimas entre mediano y alto. Argentina, Chile, Costa Rica, el Ecuador y Paraguay refieren registrar diez o más de las variables preguntadas; mientras que el Brasil, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, el Perú y el Uruguay refieren recoger información de entre siete y nueve de estas (véase cuadro IV.1). Entre estos, el caso argentino se destaca, ya que el país recopila todas las 14 variables preguntadas por el instrumento de levantamiento de información diseñado para este Estudio.

Por otro lado, se observa que el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Honduras y la República Dominicana recogen menos que siete de las variables preguntadas, lo que es particularmente notorio en el caso de este último país, que menciona solo registrar el sexo, la edad, la nacionalidad y la relación entre la víctima y el victimario.

La totalidad de los países informa registrar el sexo y la edad de la víctima, así como su relación con el victimario. Les siguen las variables ocupación (12 países), estado civil (11 países), nacionalidad, identidad étnico-racial y escolaridad (10 países). Un número minoritario de

Cuadro IV.1: Información sobre las mujeres víctimas de femicidio/feminicidio registradas, según variable y país

Variable	Arg.	Bol.	Bra.	Chi.	Col.	C.Rica	Ecu.	El Salv.	Hon.	Mex.	Nic.	Pan.	Par.	Perú	Rep. Dom.	Uru.	Total
Características Víctimas																	
Sexo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	16
Fecha de nacimiento o edad (o edad aprox.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	16
Nacionalidad	✓		✓	✓		✓	✓			✓	✓		✓	✓	✓		10
Identidad de género	✓				✓	✓				✓		✓				✓	6
Identidad étnico-racial	✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓			✓	10
Persona con discapacidad	✓				✓	✓	✓					✓	✓				6
Estado civil	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓		✓			✓	11
Escolaridad	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓				10
Ocupación	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	12
Número de hijos o dependientes	✓			✓		✓	✓					✓	✓	✓			7
Situación de embarazo	✓	✓					✓		✓			✓		✓			6
Situación de trata	✓					✓			✓							✓	4
Denuncias previas por violencia de género	✓		✓	✓		✓	✓						✓	✓		✓	8
Relación con el victimario	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	16
Total por país	14	6	9	10	9	12	10	6	6	9	7	9	10	8	4	9	

Fuente: Elaboración propia, PNUD

países incluye en sus registros de femicidio/feminicidio información sobre si la víctima estaba en situación de trata (Argentina, Costa Rica, Honduras y el Uruguay), y menos de la mitad de ellos registra la identidad de género de las víctimas, si ellas eran personas con discapacidad y si estaban embarazadas. Estas variables menos recolectadas se asocian a situaciones de riesgo o vulnerabilidad de la víctima, y son de gran importancia para determinar el contexto en el que transcurre un femicidio/feminicidio, así como los motivos o razones de género que lo originan o explican.

Finalmente, resulta interesante que solamente ocho entre los 16 países del estudio incluyan en sus registros información sobre si la víctima había presentado denuncias previas por

violencia de género. Diferentes propuestas metodológicas que abonan al fortalecimiento de la información sobre femicidio/feminicidio en la región identifican esta variable como un elemento necesario para verificar la presencia o ausencia de motivos o razones de género que originan o explican la muerte violenta de una mujer (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014; UFEM, s/f; ILDA, 2019). El Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014) reconoce la importancia de investigar las diferentes manifestaciones de la violencia contra la mujer que antecedieron el hecho, y afirma que “las muertes violentas de mujeres suelen ser la consecuencia de diversas manifestaciones de violencia previa”,

de modo que “la indagación judicial de estas formas de violencia es fundamental tanto para el diseño de la investigación (el desarrollo de la hipótesis y líneas de trabajo), la demostración del contexto de discriminación y violencia en el que de manera frecuente se enmarcan los femicidios, como para la demostración de los elementos objetivos de la tipicidad que han sido establecidos en algunos códigos penales de la región” (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014).

Indicador 7: Nivel de desagregación de la información sobre el victimario

Se observa una escasez más o menos generalizada cuanto a las variables recopiladas en los

registros sobre los victimarios/presuntos victimarios. Las más ampliamente recogidas son el sexo y la edad, junto con la relación de este con la víctima – elemento fundamental para investigar y comprobar jurídicamente el tipo penal de femicidio/feminicidio (véase cuadro IV.2). Asimismo, los antecedentes criminales son registrados por nueve países, lo que contrasta con la información sobre si el agresor tenía o no un arma legal, incluida solamente en los registros de femicidio/feminicidio de Argentina y el Paraguay. Ocupación, escolaridad, nacionalidad e identidad étnico-racial componen la lista de variables relacionadas a los victimarios/presuntos victimarios en menos de la mitad de los países.

Cuadro IV.2: Información sobre los victimarios/presuntos victimarios de femicidio/feminicidio registradas, según variable y país

Variable	Arg.	Bol.	Bra.	Chi.	Col.	C.Rica	Ecu.	El Salv.	Hon.	Mex.	Nic.	Pan.	Par.	Perú	Rep. Dom.	Uru.	Total
Características Víctimas																	
Sexo	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	14
Fecha de nacimiento o edad (o edad aprox.)	✓	✓		✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	12
Nacionalidad	✓			✓			✓				✓			✓			5
Identidad étnico-racial				✓			✓						✓				3
Persona con discapacidad																	0
Escolaridad	✓	✓		✓							✓			✓			5
Ocupación	✓	✓		✓			✓		✓		✓			✓			7
Tenencia de armas	✓												✓				2
Afiliación a grupo criminal									✓								1
Antecedentes de consumo de drogas y alcohol	✓	✓										✓	✓	✓			5
Antecedentes de violencia	✓	✓		✓	✓	✓	✓						✓	✓		✓	9
Relación con la víctima	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	16
Total por país	9	7	1	8	4	2	7	2	5	3	6	4	7	8	2	4	

Fuente: Elaboración propia, PNUD

Una vez más, la Argentina es el país que informa recoger el mayor número de variables para este indicador: nueve. Le siguen Chile y el Perú, con ocho variables cada uno; y luego el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y el Paraguay, con registro de siete variables asociadas a los victimarios/presuntos victimarios.

Práctica prometedora

Honduras recoge sistemáticamente información sobre la afiliación de los victimarios/presuntos victimarios a grupos criminales, dato que es de gran importancia para que la investigación determine las dinámicas que relacionan la violencia criminal de forma amplia con la violencia femicida/feminicida. Diferentes estudios, entre ellos algunos desarrollados en el marco del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina, han sistematizado evidencia en este sentido, pero a la fecha esta no puede ser del todo sostenida a partir de los datos provenientes de los registros oficiales de femicidio/feminicidio.

tado Plurinacional de Bolivia – lo que resulta sorprendente y permite suponer que se trata de un error cometido al momento de responder a la encuesta. En cambio, solamente nueve países registran la fecha y hora de hallazgo del cadáver, información que gana relevancia una vez que un lapso significativo de tiempo entre la comisión del crimen y el hallazgo de la víctima puede generar pérdida o degradación del material probatorio y dificultar la comprobación del femicidio/feminicidio, lo que debe constar del proceso investigativo y judicial.

Todos los países realizan el análisis georreferenciado de los casos de femicidios/feminicidios en el territorio nacional de acuerdo con su división administrativa y utilizando, por lo menos, un subnivel administrativo (generalmente departamento/provincia). Argentina, El Salvador, Honduras, México, Panamá y el Perú, registran las variables del local de ocurrencia hasta tres subniveles administrativos. Este aspecto se vuelve relevante para el diseño de políticas de prevención, de modo a identificar territorios que presentan una mayor incidencia de femicidio/feminicidio.

Indicador 8: Nivel de desagregación de la información sobre el hecho

Con respecto a la información disponible sobre las circunstancias de ocurrencia del hecho, fecha y hora de la muerte son registradas por la totalidad de los países, excepto por el Es-

Cuadro IV.3: Información sobre el hecho, según variable y país

Variable	Arg.	Bol.	Bra.	Chi.	Col.	C.Rica	Ecu.	El Salv.	Hon.	Mex.	Nic.	Pan.	Par.	Perú	Rep. Dom.	Uru.	Total
TEMPORALIDAD																	
Fecha y hora de la muerte	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	15
Fecha y hora de hallazgo del cadáver	✓			✓			✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓			9
LOCAL DE OCURRENCIA																	
Ciudad			✓									✓		✓			3
Departamento	✓	✓			✓			✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	10
Región			✓	✓										✓			3
Provincia	✓					✓	✓					✓		✓	✓		6
Distrito													✓	✓	✓		3
Municipio			✓	✓	✓			✓		✓							5
Localidad	✓									✓							2
Espacio público o privado	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	14

Variable	Arg.	Bol.	Bra.	Chi.	Col.	C.Rica	Ecu.	El Salv.	Hon.	Mex.	Nic.	Pan.	Par.	Perú	Rep. Dom.	Uru.	Total
MODUS OPERANDI																	
Modalidad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	15
Medios utilizados	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	16
Presunto motivo	✓	✓					✓	✓	✓					✓		✓	7
Total por país	10	6	8	8	7	6	8	8	7	8	7	9	8	12	5	7	

Fuente: Elaboración propia, PNUD

Con relación al modus operandi o características del femicidio/feminicidio, mientras todos los países registran las variables de modalidad y medios utilizados, solamente siete registran el presunto motivo del crimen. Este punto es particularmente importante a la luz de las recomendaciones que realiza el Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) para las investigaciones policiales y del Ministerio Público. De acuerdo con el documento, uno de los principales objetivos de las investigaciones es “plantear posibles hipótesis del caso, basadas

en los hallazgos preliminares, que identifiquen la discriminación, el odio por la condición de la mujer o las “razones de género” como los posibles móviles que explican dichas muertes. Como tal, la identificación de dichas motivaciones constituye uno de los objetivos estratégicos de la investigación” (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014).

Indicador 9: Percepción de consistencia de los registros administrativos de los países

La mayoría de los países afirma creer que los registros estadísticos de las diferentes institu-

Foto: Zaimis Olmos / UNDP



ciones que contribuyen a la producción de la información sobre femicidio/feminicidio son consistentes entre sí.

Indicador 10: Medición del femicidio/feminicidio acorde a la definición de la Convención Belém do Pará

Catorce (14) países utilizan una definición operativa para el registro de los femicidios/feminicidios alineada con el marco interpretativo propuesto por la Convención Belém do Pará. Estos son la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, el Perú y el Uruguay.

En la Argentina y Costa Rica, las definiciones operativas utilizadas para fines de registro son incluso más abarcadoras que aquellas establecidas en las legislaciones nacionales. En el primer caso, el Registro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) pasó a integrar información sobre los transfemicidios. En el país Centroamericano, pese a que el femicidio solamente se tipifique en el ámbito de la pareja íntima, el Poder Judicial, amparado en la definición de la Convención Belém do Pará, utiliza el concepto de “femicidio ampliado”, lo que le permite reducir la brecha de subregistro sin la necesidad de una reforma legal.

Recientemente se desarrollaron modificaciones a los códigos penales de Colombia y Chile en relación con la tipificación del feminicidio/femicidio, lo que llevó a ampliar el concepto legal y operativo de este delito. En el caso de Honduras, no fueron modificaciones strictu sensu, sino que se formuló un nuevo Código Penal, de muy difícil interpretación porque las normas aplicables al femicidio están diseminadas no solo en el nuevo Código Penal, sino en otras leyes aplicables.

Por otro lado, los países cuya definición legal y operativa se distancia de la Convención Belém do Pará son Nicaragua y República Dominicana. En el caso de República Dominicana, actualmente el delito de femicidio/feminicidio no está tipificado mientras que, en el caso de Nicaragua, a partir de 2014 solo se considera femicidio la muerte violenta de una mujer en

el marco de las relaciones interpersonales de pareja.

Indicador 11: Registro de las variables consideradas en la propuesta de Sistema de registro único de la CEPAL

La comparabilidad de los datos sobre femicidios/feminicidios en la región sigue siendo un desafío, debido principalmente a diferencias metodológicas en el levantamiento de la información en los países y a la heterogeneidad de las fuentes de datos (CEPAL, 2019d). Atenta a esto, la CEPAL está impulsando el desarrollo de un Sistema de Registro Común de femicidios/feminicidios en los países de América Latina y el Caribe que, entre otros aspectos, propone un conjunto de variables mínimas que debiera de registrarse en toda la región.

A este propósito, la mayoría de los países participantes en este Estudio informa registrar entre 17 y 23 variables de un total de 37 consideradas en la propuesta de la CEPAL, lo que hace que la alza a una posición de gran viabilidad. Los países que cumplen con el estándar más alto, es decir, que tienen una mayor coincidencia con las variables propuestas por CEPAL, son Argentina (33 coincidencias), Chile (26), el Ecuador (25) y el Perú (30). A su vez, la República Dominicana recopila solamente 13 de las variables propuestas por la CEPAL.

Práctica prometedora

En el caso de Chile, el Circuito Intersectorial de Femicidio (CIF) registra un conjunto de variables que, por una parte, se utilizan para **caracterizar a las víctimas y su familia con el objetivo de garantizar servicios de asistencias adecuados** y, por otra parte, también alimentan estudios sobre el fenómeno a nivel nacional.

Indicador 12: Existencia de proceso periódico de corrección de la información sobre femicidio/feminicidio

La mayoría de los países realiza ajustes y correcciones a la información sobre feminicidios/femicidios. Por lo general los datos se corri-

gen en los registros realizados por Fiscalías, Ministerios Públicos y/o Procuradurías, las cuales van actualizando la información en la medida en que van avanzando las investigaciones fiscales. Solo el Brasil ha mencionado no corregir periódicamente la información, mientras que no se ha recibido respuesta de parte de Honduras.

En el Perú, la cifra que emite el Ministerio Público tiene una fecha de corte específica sujeta a actualización en función del seguimiento de los casos definidos como “posible feminicidio”. De hecho, este registro contabiliza a las víctimas en aquellas investigaciones seguidas por el delito de feminicidio que se encuentran en la etapa de formalización de la denuncia o de la formalización y continuación de la investigación preparatoria, o con resolución posterior a estas etapas (requerimiento de prisión preventiva y acusación fiscal, entre otros.). Asimismo, se registra y se realiza el seguimiento de los denominados “posibles feminicidios” y otras muertes de mujeres.

En Colombia, la Fiscalía también realiza el seguimiento de los casos y eventuales correcciones, mientras que en México, la Procuraduría General de la República, así como las Procuradurías y Fiscalías Generales de las Entidades federativas, tienen la posibilidad de actualizar mensualmente sus cifras de feminicidios ante el SNSP.

En Panamá, en la etapa preliminar, el dato de femicidio es registrado de acuerdo con lo que determina el fiscal de la causa. Posteriormente, cuando se emite una sentencia judicial, y en el caso que la decisión del juez fuera distinta de la valoración del fiscal, la información es actualizada en las estadísticas del Ministerio Público. En Paraguay, antes de cerrar cada año, el Observatorio realiza una verificación de los datos con el Ministerio Público. En el caso que la sentencia condenatoria establezca que no hubo feminicidio, el registro se corrige. La corrección se realiza también cuando un caso inicialmente imputado por otro cargo delictivo llega a ser calificado como feminicidio por la Fiscalía. En Uruguay, el Ministerio del Interior consolida la información sobre femicidio considerando los casos que están en investi-

gación, por lo cual, cuando el caso reciba una sentencia, las cifras del Ministerio del Interior se actualizan en el sistema.

En Costa Rica, la información se corrige al interior de la Sub-Comisión Interinstitucional para el Registro del Femicidio. Lo mismo ocurre en Ecuador, donde existe un proceso de retroalimentación de los datos de femicidios en el sistema de justicia que son registrado los sistemas informáticos de la Fiscalía y del Poder Judicial. Asimismo, se realizan ajustes en el marco de la Subcomisión Técnica de Validación de Femicidio, por ejemplo, cuando una sentencia condenatoria invalida el tipo penal de femicidio, o bien al revés, cuando la instituye.

Práctica prometedora

En El Salvador, las tres instituciones responsables de producir información sobre feminicidios son la Policía Nacional Civil; Fiscalía General de la República; Instituto de Medicina Legal quienes son parte de la Mesa Tripartita Operativa) compilan un registro común, llamado **Formulario Estadístico Sobre Muertes Violentas** (formulario único) que recopila información preliminar sobre la escena del delito. Cada seis meses, la Mesa Técnica Interinstitucional para la Conciliación de Cifras de Víctimas de Homicidios y Feminicidios (en que participa además de las instituciones productoras, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública) revisa y contrasta los Formularios Estadísticos Sobre Muertes Violentas compilados por las tres instituciones con el objetivo de homologar la información y llenar eventuales vacíos. Es posible que, por las características del hecho, solamente una de las instituciones tenga antecedentes del caso, por lo que la Mesa tiene la tarea de homologar las cifras contrastándolas.

Otro aspecto relativo a la corrección de los datos se refiere a modificaciones legales en el tipo penal de femicidio/feminicidio. En el caso de Chile, por ejemplo, no queda claro si será posible corregir los datos de femicidios pro-

porcionados con anterioridad a la modificación legal. La corrección permitiría contar con datos acordes y coherentes con la nueva tipificación legal y no solo con datos de femicidio íntimo, que es lo que Chile ha estado sistematizando oficialmente hasta el 2019.

4.2. Criterios de capacidad institucional y operacional

Indicador 13: Legislación que define un sistema de medición de VCMN e incluyen el femicidio/feminicidio

Once de los 16 países estudiados cuentan con leyes que definen un sistema de seguimiento estadístico de hechos de violencia contra las mujeres y niñas y femicidios/feminicidios. En la mayor parte de los casos, las leyes señalan también variables mínimas a considerar para el registro. En este grupo están la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay.

Por otro lado, en Chile, el Brasil, Costa Rica, Honduras y la República Dominicana no existe disposición legal que instituya la existencia de un sistema de seguimiento estadístico de hechos de violencia contra las mujeres y niñas y femicidios/feminicidios.

Indicador 14: Recursos disponibles para la construcción de información sobre femicidio/feminicidio en el país

Entre los países estudiados, 11 consideran que existen recursos para desarrollar el registro de la información estadística sobre femicidios/feminicidios, a saber: la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, Nicaragua, el Perú, El Salvador y el Uruguay. El Estado Plurinacional de Bolivia ha sido el único a informar que, si bien considera contar con los recursos, entiendo que estos son insuficientes. Honduras, Panamá, el Paraguay y la República Dominicana consideran que no cuentan con recursos institucionales, sean ellos recursos humanos, materiales, tecnológicos u presupuestarios, para la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio. Si bien la mayoría de las instituciones nacionales entrevistadas para este Estudio han reconocido la existencia

de presupuesto relacionado a los procesos de producción de información sobre femicidios/feminicidios, estas han señalado que muchas veces estos se destinan a procesos de registro más amplios acerca de violencia contra las mujeres y las niñas, o bien a sus unidades de estadística. Asimismo, los recursos asociados a la producción de información sobre femicidio/feminicidio suelen ser recursos regulares e insuficientes.

En los 11 países que cuentan con leyes integrales de violencias en las cuales se dispone del registro y la producción de información sobre femicidio/feminicidio, suele existir un presupuesto específico de los MAM para estos efectos, en algunos casos orientados a financiar los observatorios de género.

Indicador 14a: Oferta de procesos de capacitación en VCMN y/o en mejoramiento de registros administrativos

Entre los países estudiados, 13 cuentan con instituciones que señalan haber recibido capacitación en temas relativos a la violencia por razón de género y/o femicidio/feminicidio, mientras que un total de 11 países informan haber recibido capacitación en temas relacionados al mejoramiento de registros administrativos.

Instituciones de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, el Perú y el Uruguay reportan haber recibido capacitaciones en ambos temas; y sólo el Panamá respondió no haber recibido capacitación en ninguno de los dos temas.

Práctica prometedora

En Argentina, la promulgación el año 2018 de la Ley n° 27.499, conocida como “Ley Micaela”, estableció la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la nación.

Indicador 14b: Capacidades digitales interinstitucionales de los registros y su almacenamiento

La mayoría de los países cuenta con diversos sistemas de consolidación de bases de datos (en su mayoría digitales), que van desde planillas electrónicas por cada institución hasta sistemas digitales de registro especialmente diseñados para el tema de femicidio/feminicidio al interior de sus instituciones, pero que no dialogan necesariamente entre sí. Este es el caso de 12 de los países estudiados, mientras que dos de ellos no cuentan siquiera con sistemas digitales de registro y almacenamiento de los datos (Panamá y el Paraguay).

Por otra parte, solamente en Chile y México se reporta la existencia de sistema informatizado en el cual los registros administrativos de diferentes instituciones se combinan en una base de datos común que permite, incluso, que la víctima tenga un identificador único.

Práctica prometedora

En Chile, el Circuito Intersectorial de Femicidio (CIF) implementa un registro compartido a través de un sistema informático llamado “Sistema Red de Asistencia a Víctimas (SRAV)”. El SRAV contiene variables de caracterización de femicidios, registro de las víctimas directas e indirectas, así como las intervenciones de las instituciones integrantes del CIF, las cuales concurren al llenado del SRAV según su función y mandato institucional. Además, desde el año 2017, para no perder casos entre los registros de Carabineros y de la Policía de Investigaciones, se estableció un número continuo y único de ficha policial por cada víctima ingresada en el sistema.

Indicador 15: Existencia y uso de guías, manuales o protocolos para el registro de femicidio/feminicidio en el país

Entre los países estudiados, sólo la Argentina y México cumplen con el estándar óptimo de contar con guías, manuales y/o protocolos para los tres procesos relacionados con la construc-

ción de información: investigación, registro de los datos y su divulgación.

Cuentan con protocolos de investigación 12 países en estudio, a saber, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana, El Salvador y el Uruguay, todos los cuales se han basado o han realizado adecuaciones nacionales del Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio), destacando su utilidad para la construcción de directrices en cada país. Asimismo, otros dos países están en proceso de construcción de sus protocolos nacionales de investigación, a saber, el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras. Este último está recibiendo cooperación sur-sur de parte de la Argentina para este propósito.

Sobre los protocolos, manuales o guías técnicas para los sistemas de registros administrativos y procesamiento de la información sobre femicidios/feminicidios, sólo cinco países los tienen (la Argentina, Chile, el Ecuador, México y el Perú). Paraguay y el Uruguay están en proceso de formulación de guías metodológicas para su sistema de registro y procesamiento de datos. Es decir, un tercio de los países estudiados cuenta con herramientas técnicas que facilitan, estandarizan y aportan al mejoramiento de la calidad, la coherencia, la exactitud y validación de los datos al interior de sus propios sistemas de medición.

Por otra parte, algunos marcos legales señalan lineamientos o normativas específicas para el registro, como es el caso de la Argentina, que cuenta con diversos instrumentos que han avanzado en la institucionalización de los procesos de registro tanto a nivel federal como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de la UFEM. En este sentido, Argentina cuenta con una práctica prometedora: un documento específico sobre producción de información estadística, publicado en el año 2017 y actualizado en 2019, que es complementario al Protocolo de investigación de femicidio/feminicidio del país.

Asimismo, Argentina y México poseen sistemas de registros normados a través de pro-

tos para favorecer la uniformidad de los datos entre distintas entidades federativas. En Argentina existe un “*Protocolo de revisión de expedientes judiciales para la detección de causas a ser incorporadas en la elaboración del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina*” y el “*Instructivo para la carga de datos*”, que cada juzgado y/o fiscalía utiliza para enviar información a los referentes del registro en cada jurisdicción, los cuales, a su vez, realizan la recopilación y consolidación de datos, y que luego remiten a la Oficina de la Mujer de la CSJN como unidad final de procesamiento, análisis y distribución. Este flujo de información permite controles en cada paso y una cobertura geográfica de la totalidad del territorio nacional. En México, los datos de feminicidios elaborados y difundidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) son contruados con información reportada mes a mes por las Procuradurías o Fiscalías de las 32 entidades federativas, la cual a su vez proviene de las carpetas de investigación iniciadas ante el Ministerio Público. Esta información se reporta al Centro Nacional de Información (CNI), con base en una nueva metodología conforme al *Manual de llenado del Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de los Delitos y las Víctimas CNSP/38/15* y conforme a los *Lineamientos para el registro y clasificación de los presuntos delitos de feminicidio para fines estadísticos*. Estos protocolos facilitan, estandarizan y ayudan a normar el llenado de los reportes de las entidades federativas a partir de las conductas criminales establecidas en el Código Penal de cada entidad federativa y su “correspondencia” estadística con el clasificador nacional.

En términos de los protocolos o guías para la divulgación de la información, diez países cuentan con ellos (la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, El Salvador y el Uruguay). Entre ellos, ocho cuentan con articulado sobre divulgación de información de violencia de género y/o femicidios/feminicidios en sus Leyes Integrales sobre VCMN y dos de ellos (la Argentina y el Brasil) cuentan con normas específicas emanadas de sus sistemas judiciales.

Indicador 15a: Metodología de validación de los datos

Las instituciones productoras de información sobre femicidios/feminicidios en cada país han encontrado metodologías diversas para la validación de los datos de femicidio/feminicidio. Algunas de estas metodologías son interinstitucionales y se han consolidado como mecanismos complejos e interdisciplinarios, formando parte de la arquitectura interinstitucional (comisiones, mesas o protocolos de coordinación) que se ha estado construyendo en los países con el objetivo de dar seguimiento a los casos de femicidio/feminicidio de manera efectiva y coordinada. En otras situaciones, las metodologías de validación forman parte de los procedimientos exclusivos de las instituciones productoras de la información, generalmente Fiscalías, de acuerdo con la legislación (código penal), o del marco normativo de la misma institución sobre registros administrativos.

Un primer grupo de cuatro países no cuenta con metodologías interinstitucionales que permitan la validación de la información a partir de la combinación de diversas fuentes (Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Nicaragua y Panamá), mientras que Colombia, Costa Rica, el Paraguay y la República Dominicana, si bien cuenta con estas metodologías, no las tienen formalizadas, documentadas y estandarizadas. Finalmente, en la Argentina, Chile, el Ecuador, El Salvador, Honduras, el Perú y el Uruguay se observa la existencia de procedimientos interinstitucionales normados de validación de la información sobre femicidios/feminicidios.

Indicador 16: Actores institucionales estatales que participan en la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio en el país

La articulación de diferentes actores institucionales en la producción de estadísticas de género de manera amplia y, sobre violencia contra las mujeres y niñas y femicidio/feminicidio en particular, es una recomendación señalada en diversos instrumentos y acuerdos regionales e internacionales de referencia. El estándar considerado óptimo para este indicador es la articulación de los tres sectores considerados clave en la construcción de la información so-

bre femicidios/feminicidios, a saber, los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres, los Institutos u Oficinas Nacionales de Estadísticas, y las instituciones del sector Justicia y de Seguridad. Los resultados del Estudio muestran los países divididos en tres grupos: seis países señalan que solo el sector justicia toma parte en el proceso de construcción de la información estadística (la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá); cinco países señalan que instituciones de al menos dos sectores participan

en dicho proceso (el Brasil, Chile, Costa Rica, el Paraguay y el Uruguay) y, finalmente, otros cinco países informan que instituciones de los tres sectores clave son participes en la construcción de las estadísticas sobre femicidios/feminicidios: Colombia, el Ecuador, México, el Perú y la República Dominicana. Esto implica que diez países no cuentan con participación sistemática del sector estadístico nacional en el proceso de construcción de la información estadística sobre femicidios/feminicidios.

Cuadro IV.4 Actores institucionales estatales que participan en la construcción de información estadística sobre femicidios/feminicidios, por país y sector

País / Sector	Sector Justicia y de Seguridad	Instituto u Oficina Nacional de Estadísticas	Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres
Argentina	Tribunales Superiores, Cortes de Justicia, Ministerios Públicos, Consejo de la Magistratura de la Nación		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Policía, Ministerio Público, Ministerio de Justicia		
Brasil	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Consejo Nacional del Ministerio Público, Consejo Nacional de Justicia, Poder Judicial		Secretaría Nacional de Políticas para las Mujeres
Chile	Ministerio Público de Chile, Subsecretaría de Derechos Humanos		Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género
Colombia	Fiscalía General de la Nación	DANE	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
Costa Rica	Poder Judicial, Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, Fiscalía Adjunta contra la Violencia de Género		INAMU
Ecuador	Fiscalía General del Estado, Secretaría de Derechos Humanos, Consejo de la Judicatura	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	Consejo Nacional para la Igualdad de Género
El Salvador	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Policía Nacional Civil, Corte Suprema de Justicia, Instituto de Medicina Legal		
Honduras	Ministerio Público, Poder Judicial, Policía Nacional		
México	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Instituto Nacional de las Mujeres
Nicaragua	Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público		
Panamá	Ministerio Público, Policía e Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses		

País / Sector	Sector Justicia y de Seguridad	Instituto u Oficina Nacional de Estadísticas	Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres
Paraguay	Ministerio Público, Poder Judicial y Policía Nacional		Observatorio de derecho de las mujeres a una vida libre de violencia
Perú	Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo	INEI	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
República Dominicana	Procuraduría General de la República	ONE	Ministerio de la Mujer, Observatorio de Igualdad de Género de la República Dominicana
Uruguay	Fiscalía		Instituto Nacional de las Mujeres
Total Sectores	16 países	5 países	10 países

Fuente: Elaboración propia, PNUD

Los resultados del Estudio muestran los países divididos en tres grupos: seis países señalan que solo el sector justicia toma parte en el proceso de construcción de la información estadística (la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá); cinco países señalan que instituciones de al menos dos sectores participan en dicho proceso (el Brasil, Chile, Costa Rica, el Paraguay y el Uruguay) y, finalmente, otros cinco países informan que instituciones de los tres sectores clave son participes en la construcción de las estadísticas sobre femicidios/feminicidios: Colombia, el Ecuador, México, el Perú y la República Dominicana. Esto implica que diez países no cuentan con participación sistemática del sector estadístico nacional en el proceso de construcción de la información estadística sobre femicidios/feminicidios.

Indicador 17: Coordinación interinstitucional para la producción de información sobre femicidio/feminicidio

Uno de los principales elementos señalados en la literatura sobre capacidades institucionales y estándares para una mejor producción de información estadística se refiere a la creación de coordinaciones e iniciativas interinstitucionales en los países. El levantamiento de información realizado en este Estudio recabó que solamente un grupo minoritario de países no cuentan con mecanismos interinstitucionales formales

de articulación interinstitucional, siendo estos el Brasil, Panamá y la República Dominicana.

Por otra parte, 12 países informan contar con comisiones o mesas de trabajo interinstitucional, cuya mayoría se encuentra oficializada a través de acuerdos amparados en el mandato de seguimiento y manejo de información otorgado por las Leyes integrales de violencia. En este sentido, son espacios de articulación en los cuales se tratan los temas de VCMN de manera global, incluyendo el femicidio/feminicidio. No obstante, solo seis de estos espacios interinstitucionales son específicos para la coordinación de la respuesta y/o la información sobre femicidios/feminicidios, lo cual es el caso en Chile, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras y el Perú. En este último país, el Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) promueve un proceso de estandarización de las estadísticas de feminicidio, contrastando los datos originados de los registros de la Policía Nacional, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Registro de Feminicidio del Ministerio Público bajo una metodología común.

En el caso de Paraguay, existe la denominada “Mesa de crisis” que es convocada por la Ministra de la Mujer en casos críticos de femicidio/feminicidio en el país, pero que no constituye un espacio interinstitucional que funcione de manera regular y sistemática.

Cuadro IV.5 Espacios interinstitucionales específicos para la coordinación de la respuesta y la información sobre femicidios/feminicidios, por país

País / Sector	Nombre del mecanismo interinstitucional
Chile	Tribunales Superiores, Cortes de Justicia, Ministerios Públicos, Consejo de la Magistratura de la Nación
Costa Rica	Subcomisión Interinstitucional para el Registro del Femicidio
Ecuador	Subcomisión Técnica de Validación de Femicidio
El Salvador	Mesa Interinstitucional para la Conciliación de Homicidios y Feminicidios
Honduras	Comisión Interinstitucional de Seguimiento a las Muertes Violentas de Mujeres y Femicidio
Perú	Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad

Fuente: Elaboración propia, PNUD

Indicador 18: Participación de la sociedad civil para la construcción de información sobre femicidio/feminicidio

Solamente Costa Rica y Honduras registran una participación plena de la sociedad civil en el proceso de construcción de la información sobre femicidios/feminicidios. La experiencia demuestra que esta medida enriquece el análisis, contribuye a una mejor explicación del problema y a la disminución de las brechas del subregistro y es recomendada ampliamente por los organismos internacionales.

En el caso de Argentina y Uruguay, se han desarrollado procesos consultivos. En este primer país se realiza la validación externa de la información, la cual consiste en que, una vez presentado el número de casos/víctimas de femicidios por cada jurisdicción, la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) lo coteja con dos registros basados en fuentes secundarias (prensa) y con especialistas, en caso de ser necesario.

Finalmente, los demás 14 países estudiados no contemplan en sus marcos de coordinación interinstitucional la presencia y participación de la sociedad civil.

05

● Capítulo 05

Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

El presente Estudio ha identificado un conjunto de elementos y factores que han impactado positivamente en la calidad de la información sobre femicidios/feminicidios en la región. Entre estos, sobresalen:

- La incorporación, en la última década, del amplio marco interpretativo que otorga la Convención Belém do Pará en las legislaciones nacionales y en iniciativas relacionadas a la violencia de género y a los femicidios/feminicidios, posibilita reconocer la multiplicidad de escenarios en que ocurren las muertes violentas de mujeres por razones de género. En algunos casos, como Argentina, Chile, Costa Rica y la República Dominicana, los procesos de generación de información utilizan definiciones operativas más amplias que las propias definiciones jurídicas, amparados en gran medida en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- La conformación en un número aun reducido de países, como Argentina, Chile, Costa Rica, Perú y el Uruguay, de espacios de articulación interinstitucional con fines estadísticos, ha permitido el intercambio de experiencias y un mejor manejo y difusión de la información.
- Extensivos procesos de sistematización de la información sobre femicidios/feminicidios a nivel regional, con especial reconocimiento a los esfuerzos que desde 2009 realiza la CEPAL, a través del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, ha permitido contar con un marco regional para el levantamiento de información. Asimismo, los procesos se fortalecen a partir del 2015, unidos a los aportes del proceso de fortalecimiento de los sistemas de información en Centroamérica que realiza el Proyecto INFOSEGURA desde 2014, así como aquellos realizados por el MESECVI a nivel regional.
- Numerosos estudios sobre los femicidios/feminicidios realizados desde la academia y los mecanismos para el adelanto de las

mujeres en la región, representan un avance teórico y conceptual enmarcado en la realidad de las mujeres y niñas en América Latina y el Caribe.

- Las iniciativas de documentación de los casos de femicidio/feminicidio impulsadas desde el activismo sistemático y permanente de las organizaciones del movimiento de mujeres y feministas, así como el control ciudadano que estas han estado ejerciendo sobre la información pública disponible y la presión por el cumplimiento de los acuerdos regionales y globales, obligan a los Estados a documentar de manera exhaustiva la información sobre las muertes violentas de mujeres por razones de género.
- La creciente demanda de instituciones públicas por utilizar información para el desarrollo de políticas de prevención, atención, sanción y reparación. Entre estas, se destacan los Alertas de femicidios generados en el Perú, y las iniciativas de reparación y/o protección de huérfanos víctimas de femicidio/feminicidio en Argentina, Chile, Costa Rica y el Ecuador.

Por otra parte, se ha identificado una serie de complicaciones y debilidades en la generación de registros administrativos y los consiguientes procesos de producción estadística sobre feminicidios/femicidios que, en mayor o menor medida, afectan a los diferentes países de la región. Entre ellos, se destacan:

- Débil comprensión y manejo del tipo penal del femicidio/feminicidio y frágil práctica investigativa, provocando la no captura por los registros administrativos de casos de interés y consecuente subregistro del fenómeno;
- Limitaciones normativas para el efectivo intercambio y traspaso de información entre instituciones y el resultante manejo fragmentado de esta;
- Débil y/o escasa articulación con fines estadísticos entre las instituciones productoras de registros administrativos que abonan a la construcción de la información sobre femicidios/feminicidios;

- Carencia de criterios y metodologías consensuadas para la validación interinstitucional de los datos sobre femicidios/feminicidios, así como para los procedimientos de seguimiento y corrección de la información estadística producida;
- Coexistencia de cifras discrepantes de femicidios/feminicidios entre diferentes instituciones;
- Insuficiente registro y disponibilidad de información sobre diferentes variables que den cuenta de una caracterización amplia de las víctimas, los victimarios y del contexto de ocurrencia del hecho;
- Poca disponibilidad de los microdatos de la información estadística sobre femicidios/feminicidios para acceso amplio del público, bien como de los respectivos metadatos;
- Inexistencia de procesos rigurosos y periódicos de revisión de la información sobre homicidios de mujeres desde una perspectiva de género, que permitan dar trascender las limitaciones de los sistemas de justicia para identificar y sancionar los delitos de feminicidio/femicidio;
- Inexistencia, en muchos países, de sistemas tecnológicos e informatizados para la gestión la información entre las instituciones que forman parte de la cadena de construcción de la información sobre femicidio/feminicidio y escasa interoperabilidad de los sistemas de almacenamiento de datos;
- Débil presencia de los Institutos u Oficinas de Estadística en el proceso de consolidación de la información estadística sobre femicidios/feminicidios;
- Mínima participación de la sociedad civil en los procesos de construcción, consolidación y revisión de la información sobre femicidios/feminicidios.

tarlos desde las instituciones que son parte del proceso de producción, validación y consolidación de la información sobre femicidios/feminicidios. En el Anexo, estas recomendaciones se han sistematizado de acuerdo con las diferentes dimensiones de análisis establecidas en el marco metodológico.

En la legislación de violencia contra las mujeres o de femicidio/feminicidio, la mayoría de los países incorporan la obligatoriedad de los Estados, de generar sistemas de seguimiento estadístico de hechos de violencia de género, pero en algunos casos es un articulado ausente o insuficiente. Ello obliga a normar la existencia de sistemas de información sobre violencia de género y/o femicidios/feminicidios, en coherencia con la Ley modelo interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la muerte violenta de mujeres (Femicidio/Feminicidio), que señala que se debe crear un registro cuantitativo y cualitativo de femicidios/feminicidios, realizando reformas legales a normativas preexistentes, como en las leyes integrales sobre violencia de género o en las de femicidio/feminicidio.

Desde la perspectiva metodológica, un paso fundamental en pro del mejoramiento de la calidad de la información nacional sobre femicidios/feminicidios es la revisión periódica de los instrumentos de captación de los registros administrativos. Atentos al alcance del mandato funcional de cada institución, dichos instrumentos deben permitir la recolección de variables clave sobre víctimas, victimarios, las conductas y características del delito u otras. El parámetro primordial para revisión de estos instrumentos son las leyes nacionales sobre violencia de género y/o femicidio/feminicidio, las cuales definen un conjunto mínimo de variables de relevancia. Asimismo, la Propuesta de Sistema de Registro Común de la CEPAL (2019) y el Modelo de Protocolo Latinoamericano (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014) también proponen un marco de directrices para identificar diferentes conjuntos de datos que abonan a la construcción de registros de femicidio/feminicidio amplios y pertinentes.

5.2. Recomendaciones

Las recomendaciones del presente Estudio responden a los retos relacionados a la calidad de la información y a la pertinencia de enfren-

No obstante, la revisión y adecuación de los instrumentos no es, en sí misma, suficiente para llevar a la práctica el potencial de los

instrumentos. Por ello, se vuelve necesaria la promoción del correcto llenado de las casillas de información, para lo cual cada institución podrá establecer un sistema de metas asociados a incentivos.

Las unidades de estadística de cada institución productora de registros administrativos que abonan a la construcción de información sobre femicidios/feminicidios deben de adoptar procedimientos internos que, fomenten el mejor aprovechamiento estadístico de los registros administrativos y organicen el proceso de validación de los datos. Las metodologías deben compartirse entre todas las instituciones productoras y darse a conocer a los usuarios. Asimismo, se requieren criterios y procedimientos para el seguimiento, actualización y corrección de la información estadística producida a partir de estos registros. Eventuales cambios, actualizaciones, ajustes y correcciones en los datos deben de documentarse de manera exhaustiva y ser informados a los usuarios de forma clara y precisa.

Como referido en la sección III.A de este estudio, la existencia de un sistema integrado de registro de femicidios/feminicidios permite, entre otras cosas, que datos de diferentes orígenes puedan integrarse y combinarse, que se corrijan errores e inconsistencias, que el seguimiento a los casos de femicidio/feminicidio sean facilitados y fortalecidos, y que se potencie la posibilidad de realizar análisis multidimensionales sobre el fenómeno objeto del registro. La condición primaria para la construcción de un sistema en estos moldes es el establecimiento o fortalecimiento de un espacio interinstitucional ad hoc en el cual converjan las distintas instituciones productoras de registros administrativos, los principales usuarios institucionales de la información, como los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres, además de los Institutos u Oficinas Nacionales de Estadísticas, que apoyen la validación estadística de los registros. Idealmente, referido espacio debiera de establecerse formalmente a través de instrumentos normativos que no solo lo ordene, sino que garantice los recursos para su funcionamiento. Asimismo, se hace necesaria la existencia de previsión legal y administrativa para el traspaso e intercambio de información de registros administrativos

entre diferentes instituciones, lo que supone la revisión y/o aprobación de normativa que lo garantice.

De no ser posible la aprobación de legislación específica que faculte el funcionamiento de un espacio interinstitucional para la coordinación de la información sobre femicidios/feminicidios, es importante que estos se establezcan a partir de acuerdos interinstitucionales sin fuerza de ley, los cuales han demostrado promover resultados positivos.

La conformación de un sistema integrado de registro de femicidios/feminicidios requiere de la construcción de un marco conceptual y metodológico común, así como del desarrollo de una metodología acordada para la validación de datos. La construcción de un reglamento interno que determine, entre otros factores, la documentación exhaustiva de los procesos técnicos y administrativos llevados a cabo, de modo de permitir el seguimiento y favorecer el control y la calidad en cada una de las etapas del proceso estadístico de producción de la información sobre femicidios/feminicidios es fundamental.

Si bien es imperativo que exista asignación presupuestaria exclusiva para el funcionamiento del espacio interinstitucional de coordinación de la información, se observa la importancia de que cada una de las instituciones productoras de registros administrativos dote de recursos, tanto recursos humanos calificados, así como recursos financieros y tecnológicos, a sus departamentos o unidades de estadísticas.

En este sentido, el funcionariado público con roles y responsabilidades en el proceso de producción de información sobre femicidios/feminicidios debe estar sometido a programas continuos de capacitación enfocados en temas relacionados con la producción de estadísticas a partir de registros administrativos y la interoperabilidad de los sistemas operativos, así como temas conceptuales relacionados con la violencia femicida y otras cuestiones relevantes sobre violencia de género.

En lo que refiere a los recursos tecnológicos, es indispensable la informatización de los instrumentos y los procesos de captura de

los registros administrativos en todas las instituciones que abonan a la construcción de la información sobre femicidios/feminicidios. La puesta en marcha de un sistema informático interoperable que actúe como plataforma para el intercambio de información entre todas las instituciones productoras, permita la consolidación de la información, y funcione a partir de identificadores únicos es un paso de especial importancia hacia la conformación de un sistema integrado de registro de femicidios/feminicidios. La periodicidad con que se dará el intercambio de las informaciones de RRAA en dicha plataforma debe de estar normada en el reglamento interno del espacio interinstitucional ad hoc, y ser inferior a seis meses.

En tanto responsables de los Sistemas Estadísticos Nacionales (SEN), los Institutos y Oficinas Nacionales de Estadísticas deben de posicionarse de manera activa en los espacios interinstitucionales de consolidación de la información sobre femicidios/feminicidios, asumiendo los roles de supervisión técnica y consolidación estadística de la información. A su vez, en tanto ente rector de la política de igualdad de género, los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) deben de ser la institución responsable de guiar las discusiones y definiciones conceptuales relacionadas a los femicidios/feminicidios, como un aporte al proceso de producción estadística. La participación de expertas del movimiento de mujeres y feminista y académicas en instancias revisoras de los datos de femicidio/feminicidio, así como en espacios de discusión conceptual sobre el tema que aporten al proceso de producción estadística, debiera ser garantizada a través de reglamentación específica.

La inclusión de información sobre todos los homicidios y muertes violentas de mujeres en el proceso de consolidación estadística de los RRAA sobre femicidios/feminicidios, es de relevancia para permitir que, a partir del análisis de la información, se pueda trascender eventuales restricciones de carácter jurídico o falencias y discrepancias en la investigación penal, en especial en la identificación del carácter de género de dichas muertes.

El acceso de los usuarios a las estadísticas oficiales y sus respectivos metadatos debe de ser

facilitado por el espacio interinstitucional de coordinación de la información; y la divulgación de los datos agregados debe realizarse, como máximo, a cada seis meses. Los microdatos, sometidos a un proceso de anonimización normado por protocolo previamente aprobado, deben de ponerse a disposición de los usuarios obedeciendo a una periodicidad igual y/o inferior a 12 meses. En el caso de eventuales retrasos en la publicación de las informaciones, se debe de entregar a los usuarios de manera oportuna y clara las debidas explicaciones.

Con vistas a conocer la percepción de usuarios institucionales y de las organizaciones de la sociedad civil respecto de la calidad estadística de la información sobre feminicidios/femicidios, se subraya la importancia de llevar a cabo periódicamente encuestas de satisfacción usuaria.

Finalmente, con vistas a fortalecer el trabajo integrado de los organismos multilaterales e intergubernamentales, se requiere de articulación y alineamiento entre las distintas propuestas de recolección y fortalecimiento de la información sobre femicidios/feminicidios y violencia contra las mujeres y niñas en general, entre ellos aquellas generadas por CEPAL, OEA/MESECVI, ONU Mujeres, PNUD y UNODC.

Referencias

Almerás, D. y C. Calderón Megaña. (coords.) (2012). “Si no se cuenta, no cuenta: Información sobre violencia contra las mujeres”. En Cuadernos de la CEPAL, No. 99 (LC/G.2510-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.12.II.G.8.

Asociación Civil La Casa del Encuentro, espacio feminista social y cultural. (2020). *Por Ellas: 10 años de informes de femicidios en Argentina*. Buenos Aires.

Carcedo, A. y Asociación Centro Feminista de Información y Acción. (2010). No olvidamos ni aceptamos: *Femicidio en Centroamérica 2000 – 2006*. San José.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). “Consenso de Santo Domingo”. En *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, (LC/L.3789). Santo Domingo.

(2015). “El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe”. En *Informe Anual 2013-2014 del Observatorio de Igualdad de género de América Latina y el Caribe*, (LC/G.2626/Rev.1). Santiago, junio.

(2017). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.

(2019). *La medición del femicidio o femicidio: desafíos y ruta de fortalecimiento en América Latina y el Caribe*.

Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos. (2008). Declaración sobre el Femicidio, (OEA/Ser.L/II.7.10). Washington, D.C., agosto.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2010). “Metodología para el fortalecimiento de registros administrativo”. En *Colección Documentos*, no. 99, Bogotá.

Geoactivismo.org. (s.f.). Mujeres que mapean cómo las están matando. <https://geoactivismo.org/mujeres-que-mapean-como-las-están-matando/>

Global Partnership for Sustainable Development Data e Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México. (2019). *Intercambio de experiencias entre América Latina y el Caribe y África sobre registros administrativos*, México, D.F.

Hernández, W., et. al. (2018). *Feminicidio: Determinantes y evaluación del riesgo. Informe Final*.

Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos. (2019). *Guía para protocolizar procesos de identificación de femicidios para su posterior registro*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México. (2012). *Proceso estándar para el aprovechamiento de registros administrativos*, México, D.F., INEGI.

Infosegura. (2021). ¿Qué es el Proyecto Regional Infosegura? <https://infosegura.org/quienes-somos-infosegura/>

Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. (2021). *Muertes Violentas de Mujeres y Femicidios*. <https://iudpas.unah.edu.hn/observatorio-de-la-violencia/boletines-del-observatorio-2/unidad-de-genero/>

Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. (2018). Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio), aprobada en la XV Reunión del Comité de Expertas del MESECVI, celebrada el 3, 4 y 5 de diciembre de 2018, Washington, D.C. Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos.

Naciones Unidas. (2006). *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*, (A/61/122 y Corr.1). Asamblea General, noviembre.

Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. (2012). “Asesinatos de mujeres por razones de género”, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Rashida Manjoo.

Naciones Unidas, Comisión sobre la Eliminación de todas las Formas de Violencia contra la Mujer. (2017). Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2014). *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, Panamá.

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres. (2018). Análisis de Legislación sobre *Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe e Insumos para una Ley Modelo*, Washington, D.C.

Pérez, J. E. A. y C. A. A. Botero. (2011). “El dato, la información y el conocimiento y su productividad en empresas del sector público de Medellín”, *Semestre Económico*, vol. 4, No. 28, Medellín.

Red Chilena contra la Violencia Hacia las Mujeres. (2020). *Registro de femicidios*.

<http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/registro-de-femicidios/>

Red Lésbica Catrachas. (2021). *Sistemas de Catrachas*. <https://www.catrachas.org/sistemas>

Toledo, P. (2009). *Feminicidio*. México, D.F., Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito sobre las estadísticas de delincuencia y justicia penal, Consejo Económico y Social.

Wallgren, A. y B. Wallgren. (2016). *Estadísticas basadas en registros: Aprovechamiento estadístico de datos administrativos*. México, D.F., INEGI.

Zuboff, S. (2015). “Big other: surveillance capitalism and the prospects of an information civilization”. En *Journal of Information Technology*, vol. 30.

Anexos

Anexo 1.

Cuadro 1. Dimensiones e indicadores utilizados, según criterios de calidad estadística y criterios de capacidad institucional y operacional

GRUPO 1 CRITERIOS DE CALIDAD ESTADÍSTICA		
Dimensiones de análisis	Indicadores	Definición operacional
Credibilidad	1. Percepción institucional sobre la precisión de los datos.	Grado de percepción que se tiene acerca de la precisión de los datos del registro administrativo de femicidio/feminicidio acorde a la afirmación “Los registros administrativos aportados por las instituciones son precisos”.
Oportunidad y puntualidad	2. Recepción puntual de los datos de RRAA por institución a cargo de producir la información oficial.	Grado de percepción acerca de la puntualidad con que los datos son enviados por parte de las instituciones productoras de los registros administrativos que alimentan el indicador de femicidio/feminicidio acorde a la afirmación: “Los registros administrativos aportados por las instituciones llegan puntualmente a su institución”.
	3. Periodicidad en la divulgación de la información sobre femicidio/feminicidio.	Frecuencia con la cual se divulga la información sobre femicidio/feminicidio en el país.
	4. Continuidad del registro en el tiempo.	La información sobre femicidio/feminicidio se ha registrado de manera continua.
Accesibilidad	5. Accesibilidad a la información por parte de usuarios.	La información de femicidio/feminicidio existe y está disponible para instituciones/usuarios ampliamente.
Pertinencia y relevancia	5a: La información está accesible hasta nivel de microdato.	La información de femicidio/feminicidio disponible permite a los usuarios hacer análisis amplios.
	6. Nivel de desagregación de la información sobre la víctima.	Nivel de desagregación (edad, lugar de ocurrencia, identidad étnico-racial, capacidades diferentes, migrante) de las variables que identifican a las víctimas de femicidio/feminicidio.
	7. Nivel de desagregación de la información sobre el victimario.	Nivel de desagregación (sexo, edad, nacionalidad, relación con la víctima, capacidades diferentes, antecedentes criminales, antecedentes de VCMN, antecedentes de consumo de drogas y alcohol, identidad étnico-racial, afiliación a grupo criminal, pertenencia a fuerzas de seguridad, tenencia de arma, migrante, lugar de ocurrencia) de las variables que identifican victimarios de femicidio/feminicidio.
	8. Nivel de desagregación de la información sobre el hecho.	Nivel de desagregación (fecha y hora de la muerte, fecha y hora del hallazgo del cadáver, lugar de ocurrencia, modalidad, medios utilizados y presunto motivo) de las variables que identifican al hecho.
Coherencia	9. Percepción de consistencia de los registros administrativos de los países.	Grado de percepción de la institución productora de la información oficial sobre la consistencia de los registros administrativos de femicidio/feminicidio.
	10. Medición del femicidio/feminicidio acorde a la definición de la Convención Belém do Pará.	Construcción de la información sobre femicidio/feminicidio acorde con la Convención Belém do Pará para una adecuada caracterización del delito distinguiendo entre femicidio/feminicidio íntimo y femicidio/feminicidio ampliado.
	11. Registro de las variables consideradas en la propuesta de Sistema de registro único de la CEPAL.	Variables incluidas en el registro estadístico de femicidio/feminicidio que están de acuerdo con aquellas propuestas por la CEPAL.
Precisión y exactitud	12. Existencia de proceso periódico de corrección de la información sobre femicidio/feminicidio.	Se realizan ajustes/correcciones de la información sobre femicidio/feminicidio al menos una vez al año por parte de la institución productora de los registros.

GRUPO 2 CRITERIOS DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y OPERACIONAL		
Dimensiones	Indicadores	Definición operacional
Control de calidad	13. Legislación que define un sistema de medición de VCMN e incluyen el femicidio/feminicidio.	Países cuyas leyes definen un sistema de medición de VCMN e incluyen la medición de femicidio/feminicidio.
Recursos	14. Recursos disponibles para la construcción de información sobre femicidio/feminicidio en el país.	Disponibilidad de recursos (humanos, materiales, tecnológicos, presupuestarios, etc.) para la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio.
Recursos humanos	14a: Oferta de procesos de capacitación en VCMN y/o en mejoramiento de registros administrativos.	Institución/personal que trabaja con registros de femicidio/feminicidio recibe capacitación en VCMN y/o en mejoramiento de registros administrativos.
Recursos institucionales	14b: Capacidades digitales interinstitucionales de los registros y su almacenamiento.	Capacidades interinstitucionales para consolidar los registros administrativos de femicidio/feminicidio a través de sistema digital unificado.
Validez metodológica	15. Existencia y uso de guías, manuales o protocolos para el registro de femicidio/feminicidio en el país.	Existencia de guías, manuales o protocolos institucionales para la investigación, registro y divulgación de la información sobre femicidio/feminicidio en el país.
	15a: Metodología de validación de los datos.	Existencia de metodologías institucionales de validación de datos sobre femicidio/feminicidio.
	16. Actores institucionales estatales que participan en la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio en el país.	Presencia de 3 sectores claves (MAM; institutos de estadística; instituciones del sector justicia y seguridad) en la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio.
	17: Coordinación interinstitucional para la producción de información sobre femicidio/feminicidio.	Existencia de norma/resolución que crea/designa una instancia de coordinación interinstitucional para la producción de información sobre violencias contra las mujeres y/o femicidio/feminicidio.
Participación ciudadana	18. Participación de la sociedad civil para la construcción de información sobre femicidio/feminicidio.	Participación consultiva o plena de organizaciones y/o expertas de la sociedad civil en temas de VCMN y en la construcción de información sobre femicidio/feminicidio en el país.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2. Sistematización de recomendaciones de acuerdo con las dimensiones del estudio

GRUPO 1 CALIDAD ESTADÍSTICA	
Dimensión	Recomendaciones
Credibilidad	- Instituir procesos internos de validación de los datos para garantizar la fiabilidad de la información generada sobre femicidio/feminicidio, cuyas metodologías deben de ser compartidas entre todas las instituciones productoras de RRAA que abonan a la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio, de modo a generar un ambiente de confianza en la información intercambiadas y en aquella que se da a conocer al público; - Permitir el acceso de los usuarios a la metodología de validación de la información estadística sobre femicidios/feminicidios.

Dimensión	Recomendaciones
Oportunidad y puntualidad	- Definir una periodicidad no mayor que seis meses para el intercambio de información entre las diferentes instituciones productoras de RRAA que abonan a la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio; - Establecer, a través de reglamento interno, la periodicidad máxima de seis meses para la divulgación de los datos agregados, y de doce meses para los microdatos; - Proporcionar a los usuarios información sistemática y oportuna respecto de las razones de eventuales retrasos en la publicación de los datos oficiales de femicidio/feminicidio.
Accesibilidad	Disponer el acceso amplio y facilitado de los usuarios a las estadísticas oficiales, sus respectivos metadatos y microdatos anonimizados.
Pertinencia y relevancia	- Revisar los instrumentos de captación de datos de los RRAA, de modo a que estos permitan la recolección de variables clave sobre víctimas, victimarios y circunstancias relacionadas al hecho, tomando por base el conjunto de variables básicas señaladas en la legislación nacional vigente y en instrumentos regionales sobre el tema, en especial de la Propuesta de Sistema de Registro Común (CEPAL, 2019) y del Modelo de Protocolo Latinoamericano (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014); - Promover internamente el correcto llenado de las casillas de información clave en los RRAA, estableciendo, de ser necesario, metas y sistemas de recompensas; - En el proceso de consolidación estadística de los diferentes RRAA que abonan a la construcción de información sobre femicidios/feminicidios, incluir todas aquellas variables establecidas en las leyes de tipificación de femicidio/feminicidio y en las leyes que norman el registro de hechos de violencia de género, así como de las variables e indicadores básicos señalados en instrumentos regionales sobre el tema, en especial de la Propuesta de Sistema de Registro Común (CEPAL, 2019) y del Modelo de Protocolo Latinoamericano (OACNUDH y ONU Mujeres, 2014).
Coherencia	- Promover la inclusión de la información sobre todos los homicidios y muertes violentas de mujeres en el proceso de consolidación estadística de los RRAA sobre femicidio/feminicidio, de modo que sea posible, a partir del análisis de la información, determinar el carácter de género de dichas muertes, más allá de restricciones de carácter normativo o de falencias en la investigación penal; - Llevar a cabo periódicamente encuestas de satisfacción que permitan conocer la percepción de los usuarios institucionales y sociales con respecto a la calidad de las estadísticas oficiales.
Precisión y exactitud	- Establecer criterios y procedimientos para el seguimiento, actualización y corrección de la información estadística producida a partir de los datos de diferentes fuentes administrativas - Documentar eventuales cambios, actualizaciones, ajustes y correcciones en los datos de manera exhaustiva e informar a los usuarios de forma clara y precisa sobre tales eventos.
GRUPO 2 CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y OPERACIONAL	
Control de calidad	- De no haber, promover el establecimiento de disposición legal que contemple la existencia de sistemas de información sobre violencia de género y/o femicidios/feminicidios, a través de inclusión en normativas pre-existentes, como en leyes integrales sobre violencia de género, o de sanción de leyes específicas para este fin; - De no existir, promover la aprobación de marcos legales o normativos que permitan el traspaso e intercambio de información de RRAA entre instituciones.
Recursos	Realizar análisis de gasto sobre la producción estadística de femicidios/feminicidios en las instituciones productoras de información, de manera de poder identificarlo en las asignaciones presupuestaria institucionales, favoreciendo la planificación y ejecución anual de los recursos.
Recursos Humanos	Mantener un programa continuo de capacitación para el funcionariado público de las instituciones relevantes para la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio enfocado en temas relacionados con la producción de estadísticas a partir de RRAA, así como temas conceptuales relacionados con la violencia femicida.

Recursos Institucionales	• Mantener un programa continuo de capacitación para el funcionariado público de las instituciones relevantes para la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio enfocado en temas relacionados con la producción de estadísticas a partir de RRAA, así como temas conceptuales relacionados con la violencia femicida. • Poner en marcha un sistema informático interoperable entre todas las instituciones productoras de RRAA que abonan a la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio que permita el intercambio y consolidación de la información, y que funcione a partir de identificadores únicos.
Validez metodológica	• Conformar o fortalecer, idealmente a partir de instrumentos normativos, legales y administrativos, un espacio interinstitucional ad hoc para la consolidación estadística con la presencia de representantes de las todas las instituciones productoras de RRAA que abonan a la construcción de la información sobre femicidio/feminicidio, así como de los principales usuarios institucionales de la información, como los MAM, además de los Institutos y Oficinas Nacionales de Estadísticas; • Generar directrices técnicas coordinadas para el aprovechamiento estadístico de los RRAA que tomen en cuenta las diferentes etapas técnicas del proceso de generación de estadísticas a partir de RRAA. • Desarrollar una metodología acordada para la validación de datos sobre femicidio/feminicidio; • Construir un protocolo para la anonimización de la información contenida en el registro estadístico sobre femicidios/feminicidios, de cara a la entrega de la información a la ciudadanía sin perjuicio de la privacidad de las personas; • Fomentar que los Institutos y Oficinas Nacionales de Estadísticas asuman el rol de supervisión técnica y consolidación y validación estadística de la información sobre femicidios/feminicidios; • Consolidar el rol de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en tanto responsable de las definiciones conceptuales relacionadas a los femicidios/feminicidios
Participación ciudadana	• Garantizar, a través de reglamentación específica, la participación de expertas del movimiento de mujeres y feminista y de la Academia en instancias revisoras de los datos de femicidio/feminicidio, así como en espacios de discusión conceptual sobre el tema que aporten al proceso de producción estadística.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Cuadro A.1. Países e instituciones que respondieron a la encuesta online

País	Nombre	Institución/ organización	Cargo
Argentina	Dra. María Delia Castañares	Jefa Oficina de la Mujer	Corte Suprema de Justicia de la Nación
	Mariela Labozzetta	Fiscal Federal - Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM)	Ministerio Público Fiscal
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Nuria Gisela Gonzales Romero	Directora Fiscalía Especializada Delitos Contra la Vida	Ministerio Público
Brasil	Marcus Lívio Gomes	Secretário Especial de Programas/Pesquisas e Gestão Estratégica	Conselho Nacional de Justiça
	Pedro de Pina Viana	Analista de Políticas Sociais	Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres
	Coordenação Geral de Estatística	Coordenação Geral de Estatística	Ministério da Justiça e Segurança Pública
	Daniele Sousa Alcantara /	Gerente e Sub Gerente ProMulher	SENAPS - Secretaria Nacional de Segurança Pública
	Jurema Helena dos Santos		
Chile	María Loreto Franco	Jefa de la Unidad en Violencia contra las Mujeres	SernamEG
Colombia	César Pinzón	Director Observatorio Colombiano de las Mujeres	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
	Gloria del Pilar Cardona Gómez	Asesora en Gestión del Conocimiento en Sistemas de información	Ministerio de Salud y Protección Social
México	Celia Aguilar	Directora General de Estadística, información y formación en género	INMujeres
Nicaragua	Jessica Padilla	Ministra de la Mujer	Ministerio de la mujer
Panamá	María Purificación Viejo	Directora de Investigación y Divulgación de la Condición de la Mujer	INAMU
Paraguay	Raquel Elizabeth Iglesias	Directora General del Observatorio para los seguimientos sobre violencias hacia las mujeres	Ministerio de la Mujer
Perú	Marleny Llanos Condori	coordinadora de la Sub-Unidad de Información, Seguimiento, Evaluación y Gestión del Conocimiento	Programa Nacional AURORA
	Juan Huambachano Carbajal	Gerente de la Oficina del Observatorio de Criminalidad	Ministerio Público
República Dominicana	Nairobi Chalas	Encargada del Observatorio de Igualdad	MmujerRD
Uruguay	Nadía Eiris	División del Dpto. Generación de conocimiento	MIDES

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A.2. Entrevistas realizadas, según personas, instituciones y países

País	Nombre	Institución/ organización	Cargo
Argentina	Mariela Labozzetta	Fiscal Federal - Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres (UFEM)	Ministerio Público Fiscal
Brasil	Pedro Cabral Viana	Analista Técnico de Políticas Sociais.	Observatorio Brasil da Igualdad entre Homens e Mulheres da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres.
	Danielle Alcántara y Jurema Helena dos Santos	Coordinadora de la Subcomisión Nacional de Prevención de Femicidios	Ministerio de Justicia
Costa Rica	Marcela Arroyave	Coordinadora de la Subcomisión Nacional de Prevención de Femicidios	Departamento de Violencia del INAMU
Chile	Paula Cifuentes	Unidad de violencia contra las mujeres	SernamEG
	Alicia Candia	Jefa de la Unidad en Violencia contra las Mujeres	SernamEG
Ecuador	María Ximena Fiallo	Directora de Monitoreo y Evaluación - Subsecretaría de Prevención y Erradicación de la Violencia	Secretaría de Derechos Humanos
El Salvador	Edgardo Amaya Cobar	Director de la DIA	DIA
Honduras	Cinthia Marcela López y María González	Instituto Nacional de las Mujeres	INAM
Panamá	María Purificación Viejo	Directora de Investigación y Divulgación de la Condición de la Mujer	INAMU
	Mario Aguilar	Estudios de Fiscalía	Ministerio Público
Paraguay	Raquel Iglesias	Observatorio de género	Ministerio de la Mujer
Perú	Juan Huambachano y Kelly Calderón	Gerente del Observatorio criminalidad y Jefa de Fiscalías especializadas	Ministerio Público Fiscal
Uruguay	Nadia Eiris	División del Dpto. Generación de conocimiento	MIDES
UNODC-México	Roberto Murguía Huerta y Salomé Flores	Project Specialist /jefa CE	UNODC-México
Infosegura	Marcela Smutt y Carolina Segovia	Directora y profesional	PNUD
LAC	Alejandra Valdés	Coordinadora Observatorio de Igualdad de Género	CEPAL
	Vivian Souza	Profesional	PNUD

Fuente: Elaboración propia.

**Activemos el cambio.
Desactivemos la violencia.**



Iniciativa Spotlight — Programa Regional para América Latina.