

SISTEMA NACIONAL DE DATOS, ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, EL SALVADOR.

Autores: Erick Alexander Barahona¹, coordinador.

Información institucional: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)², a través de la Dirección de Información y Análisis y el Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Estadísticas y Censos, San Salvador, El Salvador, código postal 503, número telefónico (503)70700668.

Síntesis de la iniciativa: El Sistema Nacional de Datos, Estadísticas e Información de Violencia contra las Mujeres (en adelante el Sistema) se consolida a partir del 30 de mayo del 2018, a iniciativa del MJSP para visibilizar cuantitativa y cualitativamente la violencia contra las mujeres. Con alcance estadístico nacional, departamental y municipal y responde a las necesidades de análisis estratégico y de prevención secundaria. Diseñado para uso inter institucional y para la ciudadanía en general.

a) Contexto Nacional.

El fenómeno de la violencia contra las mujeres, está basado principalmente en relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y pese a tener diversos instrumentos, incluyendo los de carácter regional, encuentra un análisis neutral que impide advertir criterios diferenciales en su comportamiento y su consecuente resolución, enfrentando además una dispersión de toda la información que limita tener una dimensión global del problema así como advertir variables de alerta crítica para su intervención por ello, se convierte en un gran desafío lograr que la articulación interinstitucional en materia estadística permitiera mostrar la problemática con todas sus aristas.

En El Salvador, de acuerdo al Informe Nacional sobre Hechos de Violencia (MJSP-DIGESTYC, 2018), para el año 2018 se contabilizaron 20,732 hechos de violencia incluyendo solo violencia feminicida, sexual, física, laboral y patrimonial (Informe SNVCM, 2018). A pesar del carácter masivo del problema y los múltiples ámbitos de ocurrencia, la violencia contra las mujeres ha sido limitada a la expresión intrafamiliar reducidos a índole “doméstica o privada” quedando sin evidencia todas sus dimensiones y expresiones necesarias de intervención.

Esta necesidad se establece en el Art. 30 de la Ley Especial Integral para una Vida libre de Violencia (LEIV) (Asamblea Legislativa, 2010); en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) No. 5 y en el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI).

b) Antecedentes de la Iniciativa.

La construcción del Sistema implicó un mecanismo participativo a través de la creación de una mesa técnica interinstitucional conformada por las instituciones gubernamentales coordinadoras;

¹ Correo electrónico: erick.barahona@seguridad.gob.sv

² Desde la construcción de la Política Institucional, Equidad e Igualdad para Mujeres y Hombres en el ramo de Justicia y Seguridad Pública, 2018 – 2027 (en su línea de acción estratégica 1.4: incorporar criterios de igualdad para la generación de datos e información desagregada por sexo y otras variables relacionadas con condiciones o situaciones de las personas).

una representación de la sociedad civil, a través de una organización de mujeres; y una representación de las Naciones Unidas.

A partir de la puesta en marcha del Sistema, las instituciones que conforman el sector justicia, el parlamento salvadoreño, organizaciones de mujeres y medios de comunicación disponen de un primer acervo de información integrada logrando pronunciamientos y una importante cobertura del análisis del problema en una dimensión global que utiliza los datos para la toma de decisiones como reformas normativas, se advierte la necesidad de contar con datos desagregados por sexo, edad, lugar de residencia, tiempo en que ocurre el hecho, institución de procedencia del caso, rango de interposición de la denuncia, así como datos sobre los agresores, además, las atenciones que brinda el Estado, considerando el carácter progresivo del sistema de indicadores.

Surge también la relevancia para las instituciones de atención especializada a víctimas de violencia, llevar a cabo análisis predictivo para el seguimiento a posibles reincidencias de las víctimas por el mismo tipo de violencia o que culmine en violencia feminicida; también, los datos estadísticos de los agresores permiten aglutinar elementos claves para conjugarlos en un perfil de victimario y considerar sistemas de alerta temprana por riesgo feminicida.

c) Planificación y desarrollo de la iniciativa.

En el 2018 hasta la fecha, el Sistema se consolida con el objetivo de garantizar la base nacional de datos sobre hechos de violencia contra las mujeres en sus diferentes tipologías establecidas en la LEIV y otros marcos normativos al respecto, por ejemplo, el Código Penal, la Ley CVIF y Ley Especial contra la Trata de Personas. Específicamente pretende ampliar la información sobre: condiciones de ocurrencia, describir de manera estadística, las atenciones especializadas que brindan las instituciones y los recursos destinados para dicha atención. Como meta, el Sistema se crea para ser la herramienta que recopile, integre, analice y homologue la información sobre la violencia contra las mujeres para la consolidación de un sistema predictivo y de alerta temprana con capacidad de intervenir forma focalizada y especializada en la atención institucional profundizando en su comportamiento.

Tras una **primera fase** se realiza integración interdisciplinar e interinstitucional, luego desarrolla una **segunda fase**, con acompañamiento de especialistas en materia de violencia contra las mujeres y acceso a la justicia, se lleva a cabo un proceso de sensibilización y formación dirigido a los equipos técnicos de estadísticas de las instituciones gubernamentales, entre ellas, la Fiscalía General de la República (FGR), Policía Nacional Civil (PNC), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), Procuraduría General de la República (PGR), Instituto de Medicina Legal (IML), como fuentes principales de información sobre violencia contra las mujeres.

Posteriormente una **tercera fase** construye una ruta de trabajo para la intervención con las instituciones a través de la revisión de sistemas de recolección, observación y visitas diagnósticas, exploración de bases de datos y registros. Una vez identificadas las fuentes de información, y realizados los primeros acercamientos con las personas referentes de estadísticas, se elabora la primera base de indicadores como matriz de todo el proceso, adecuada en la norma especializada LEIV y la norma penal, fichas de registros, construyendo instrumentos de recolección en formato de plantilla digital, que incluye las variables necesarias para contar y caracterizar el número de

mujeres víctimas de cualquier tipo y ámbito de violencia, condiciones de ocurrencia y atenciones brindadas, sometiéndose a una revisión periódica.

Una **cuarta fase** establece el mecanismo de recolección a través de plantilla digital, anexa a la nota oficial de solicitud de información enviada a cada titular responsable y bajo una periodicidad establecida por la consideración a los tiempos de procesamiento, en anual y otra semestral cerrando con la revisión de toda la data.

Una vez sistematizada y validada con la mesa técnica inter institucional, bajo una consideración progresiva, bajo una **quinta fase** se procede al análisis de los datos e información y se levanta una lectura de la información para consolidar un informe anual o semestral publicado y divulgado a través de sitio web del Observatorio de Estadísticas de Género de la DIGESTYC y en el sitio web de la Dirección de Información y Análisis del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, así como rondas de presentación con público interesados.

Finalmente, una **sexta fase** retoma los resultados y analiza nuevamente la base de indicadores para un desarrollo progresivo con nuevas variables y desagregaciones, iniciando en 2018 con 6 indicadores y 17 variables, integrando a la fecha 9 indicadores y 22 variables que incluyen, violencia económica, violencia psicoemocional, tasas globales de homicidio/feminicidio, rango poblacional, y hechos cometidos contra la población LGBTI.

Los **principales logros** del Sistema son:

Consolidar una base integrada de datos e información con variables para el análisis de la seguridad ciudadana, como tipos de armas o medios utilizados, lugares, horas, días, meses de ocurrencia.

La inclusión en la Mesa de conciliación de cifras de homicidios dolosos la categoría “feminicidio”, reconocida en la LEIV, para muertes violentas contra mujeres. En la actualidad las estadísticas se producen diferenciando homicidios desagregados por sexo y feminicidios, así como la relación de parentesco entre víctima y victimario.

La estandarización que permite comparabilidad con la región basados en los requerimientos del MESECVI (Organización de Estados Americanos, 2015, pág. 48) y desarrollo de otros sistemas de medición como el Índice de Seguridad de las Mujeres (Red Feminista Frente a la Violencia contra las Mujeres-REDFEM, 2021)

Construir evidencia sobre el fenómeno a partir de datos sobre hechos de violencia contra las mujeres, superando demostrar el comportamiento sólo con hechos considerados delitos.

La consideración más amplia de indicadores basado en la tipología y ámbitos descritos por norma -LEIV-, y ampliándose progresivamente, con la violencia sexual, simbólica, económica, psicoemocional y violencia laboral, como una importante línea de base para romper con la violencia desde un enfoque familista.

Incluye la violencia feminicida como indicador ampliado al incluir no sólo muertes violentas dolosas, sino también suicidios, muertes maternas y feminicidios tentado a partir de considerar el alcance legal de muertes prevenibles.

Avanzar significativamente en advertir la detección de la violencia contra las mujeres en los servicios de salud, a partir de causa de consulta ("2° diagnóstico"), es decir el registro de atenciones en salud provocadas por hechos de violencia, e incluir desagregación sobre consultas por edad

(adultas o menores de 18 años y mujeres embarazadas menores de 18 años), ello representa una evidencia sobre los sistemas de protección sanitaria.

Incluye por primera vez una base nacional sobre los datos de hechos de violencia contra la población LGBTI, bajo una revisión periódica de su registro.

Incorpora variables que permiten identificar también el nivel de respuesta desde las instituciones del Estado como mapas de recursos, presupuestos, acceso a la justicia, detenciones realizadas a agresores, confianza de la población a través de las instituciones donde denuncian, brecha entre la ocurrencia de hechos y la denuncia.

Recibe reconocimiento por parte de la CIDH (Humanos, 2021) en cuanto al acceso de la justicia para mujeres por la implementación del SNDVM que ha logrado emitir al menos 5 informes que dan cuenta de la situación que enfrentan las mujeres.

Se contó con presupuesto etiquetado para el SNDVM y mejorar el resguardo de los datos y la base de información en un sistema interno, además de proporcionar otra cantidad para el levantamiento de encuestas especializadas.

Para mejorar la evidencia y recolección de la información se realiza estudio sobre: “La caracterización de la violencia sexual en El Salvador” para obtener insumos adicionales y articular las instituciones en esa materia, además generar acciones a diferentes plazos.

d) Beneficios del Sistema.

El Sistema Estadístico Nacional ha contado con grandes avances en la articulación, coordinación y generación de información especializada y específica sobre violencia contra las mujeres. Esto ha permitido identificar las fortalezas y limitaciones metodológicas en cada una de las instituciones proveedoras de información, desarrollando intervenciones estadísticas a escala nacional a través de encuestas sobre el tema (Dirección General de Estadística y Censos-DIGESTYC, 2020).

La evidencia generada por el Sistema, ha logrado ser una base argumentativa para el desarrollo de políticas públicas a través de reformas normativas para la mejora de respuesta, así como otras decisiones para creación de sistemas de alerta temprana como el Uso de Medios de Vigilancia Electrónica en Materia Penal y registros de medidas de protección en la PNC con el que se favorece mejor respuesta a los sistemas de protección.

Las instituciones rectoras de políticas públicas y subsistemas de protección son beneficiarias con la implementación del Sistema, ya que se ha logrado avanzar de manera significativa la generación de evidencia sobre el comportamiento del problema y la identificación de aspectos concretos a mejorar para la calidad de respuesta.

Personal técnico formado y sensibilizado en materia de igualdad, no discriminación y prevención de violencia contra las mujeres, con competencias para la identificación y detección de aspectos claves en la generación estadística. Las municipalidades reciben informes estadísticos anuales que les permite conocer, de manera aproximada, la situación que viven las mujeres en los municipios que ellos gobiernan.

A nivel externo, medios de comunicación, la academia, los centros de investigaciones sociales y las organizaciones de sociedad civil, reciben información estadística precisa e integrada como base

para desarrollar investigaciones, posibilitando profundizar en la dimensión del problema. Los organismos internacionales y organizaciones de mujeres obtienen insumos estadísticos más amplios para sus propios análisis con enfoque de género que posibilitan extender la ejecución de proyectos a nivel local.

e) Seguimiento y resultados

Desarrollado y en funcionamiento un sistema de indicadores que permiten dimensionar el problema de violencia contra las mujeres, y tomar decisiones de política pública.

Si bien, el Sistema no ha sido sujeto a evaluaciones por agentes externos, parte de sus metodologías implica la revisión periódica de sus mecanismos, así como su base medular —el sistema de indicadores— con un seguimiento institucional a través de acercamientos periódicos técnicos institucionales con las fuentes de información.

Un resultado no previsto incluyó la aprobación por la Asamblea Legislativa de etiquetados presupuestarios para fortalecer al Sistema y los mecanismos de respuesta a la violencia contra las mujeres en los ramos de salud, trabajo y seguridad.

Un elemento destacado del Sistema se encuentra el repositorio de información centralizado que oficializa las cifras sobre hechos de violencia contra las mujeres, incluidas las cifras de las atenciones brindadas por las instituciones del Estado y visibiliza los recursos dirigidos a los programas de atención a mujeres víctimas de violencia.

Otro resultado obtenido es la incorporación de la categoría jurídica de investigación de los hechos de muerte violenta de mujeres: homicidio y feminicidio, categorías que no eran consideradas pese a lo establecido en la LEIV. Esta labor es asumida por la mesa de conciliación de cifras de homicidio doloso, conformada por la FGR, IML y PNC.

El principal resultado concreto y estadístico se refleja en la publicación de los informes anuales y semestrales sobre hechos de violencia en contra de las mujeres, esto ha sido posible también gracias al apoyo financiero de instituciones externas como la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la iniciativa Spotlight.

Se cuenta con capacidad de articulación, ruta de trabajo definida para un desarrollo progresivo del sistema y referentes con experiencia en el tema.

f) Dificultades

Para la construcción del Sistema, una de las principales dificultades fue el primer diseño de base de datos o formato de solicitud de datos, ya que contaba con variables prediseñadas e ignorando la información existente de las fuentes de información. Esta limitante se superó al permitirle que cada institución determinara la información cuantitativa que podría ser sujeta a sintetizarla y formara parte de los datos para los indicadores de violencia, esto llevó a re-elaborar la metodología de los indicadores para cada tipo de violencia con la información disponible.

Encontrar una diversidad de subsistema de información y registro administrativo de datos dentro de las instituciones, que dificulta la recolección estandarizada y expedita, pues implica un trabajo

adicional para obtener la data en los requerimientos necesario para datos de calidad, además de sistema obsoletos de información.

La dispersión de los datos y la validación de las fuentes de información, pues dentro de algunas instituciones, debido a la existencia de más de un sistema de datos, en algunos casos, cada área organizativa cuenta con su propia herramienta tecnológica de compilación de información, limitando la centralización de los registros. Para superar este obstáculo, se solicita de manera consolidada por titular de los datos, eso implica que las áreas competentes deban trabajar internamente en un solo formato, aunque estas carezcan de unificación u homologación.

Otra dificultad fue el desconocimiento por parte de las instituciones proveedoras de información sobre la LEIV y más específicamente los mandatos concretos que establecen la creación del Sistema. Esto provocaba una limitada entrega de información por considerarla estrictamente confidencial. Los procesos de formación y sensibilización a los referentes técnicos estadísticas fueron claves para superar la barrera de recepción de información.

g) Claves de éxito

Contar con una mesa de tratamiento técnico a todo el desarrollo del sistema con carácter interdisciplinar y especializado, que favoreció sostener la calidad y la progresividad de todo el proceso.

Otra clave de éxito es contar con una ruta de trabajo y herramientas metodológicas diseñadas a medida de las circunstancias de las instituciones y una base estandarizada en la recolección y tratamiento de la información, esto quiere decir que las instituciones proveedoras de información están avanzando internamente en la digitalización de expedientes, casos, denuncias y atenciones, esto para evitar el trabajo adicional en documentos en físico, según sus propias realidades pero respondiendo a la demanda del Sistema.

En las intervenciones en territorio, el enfoque diferenciado visibiliza información que permite llevar a cabo intervenciones efectivas, ejemplo de ello es en el municipio de Opico, departamento de La Libertad, el cual se reportaba incidencia del delito de violación en un espacio abierto lleno de árboles y maleza. Al identificar la recurrencia de los hechos, por medio del Sistema, la PNC en conjunto con la Alcaldía Municipal iniciaron la intervención con la corta y poda de la maleza, dejando el lugar despejado y con vigilancia, esto redujo el número de hechos cometidos en el lugar.

h) Aprendizajes alcanzados y recomendaciones.

En la implementación del Sistema, se ha demostrado que las necesidades de información estadística son diferenciadas y ameritan un exhaustivo enfoque de género, tanto para el diseño de planes y programas que permitan una rápida intervención, así como para el análisis predictivo o preventivo.

La violencia feminicida no se reduce en el número de casos de víctimas asesinadas, sino también en los hechos que inducen o determinan la letalidad de las mujeres, es por ello, que el Sistema amplía las estadísticas de este tipo de violencia incluyendo suicidios, muertes maternas y tentativas de feminicidio como categorías de muertes prevenibles.

En referencia a los datos, estos deben interpretarse sobre la base de la metodología de cada fuente de información proveedora y homologarse cuando se refieren a la misma unidad de análisis, esto significó llevar a cabo un trabajo de conceptualización de cada variable por cada dato receptado.

Las variables con NO DATO (N/D) se consideraron como información no relevante, sin embargo, el N/D implicó también una falla en la recolección de información, por lo que se hizo necesario alertar a las fuentes de información y prestar importancia al no registro, así como considerarlo información no desechable sino más bien de alerta en los sistemas de registros.

Entre las recomendaciones más destacadas, es que el Sistema debe considerar en el mediano y largo plazo la necesidad de visibilizar las estadísticas de violencia contra las mujeres como datos unificados a partir de los registros únicos.

Lo anterior implica que, se recomienda a las instituciones proveedoras de información deban articular los registros colectados y crear un código que permita contar cada caso asistido, esto implica, al menos, la centralización de datos por cada institución, seguido homologar para caso la información de la víctima por cada atención recibida y el desarrollo de sistemas de alerta temprana especialmente de riesgo feminicida.

En las decisiones políticas e institucionales, proveedoras de información, se recomienda que se consideren como prioritarios los recursos para el fortalecimiento permanente del personal técnico estadístico, así como el equipamiento tecnológico adecuado para que facilite, mejore y potencialice las estadísticas que alimentan el Sistema.

Referencias

Asamblea Legislativa. (25 de Noviembre de 2010). Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. *Decreto Legislativo No. 520*. San Salvador. Recuperado el 22 de Febrero de 2022, de Decreto Legislativo Número 520, del 25 de noviembre de 2010, publicado en el Diario Oficial Número 2, Tomo 390 de fecha 04 de enero de 2011.

Disponible en:

<https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/19D3EA11-670D-44E9-847B-4812190B>

Dirección General de Estadística y Censos-DIGESTYC. (2020). Informe de resultados. *Encuesta Nacional de Violencia Sexual contra las Mujeres, 2019*. San Salvador. Obtenido de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/minec/documents/401882/download>

Humanos, C. I. (14 de octubre de 2021). Recuperado el 25 de febrero de 2022, de http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2021_ElSalvador-ES.pdf

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. (Julio de 2018). *Acuerdo de cooperación y fortalecimiento interinstitucional para conciliar cifras de homicidios y feminicidios entre el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Fiscalía General de la República y Corte Suprema de Justicia*. San Salvador. Obtenido de <https://www.seguridad.gob.sv/dia/acuerdo-interinstitucional/>

- MJSP-DIGESTYC. (2018). *Informe Nacional de Hechos de Violencia contra las Mujeres*. San Salvador. Obtenido de <https://www.seguridad.gob.sv/dia/informe-de-hechos-de-violencia-contra-las-mujeres/>
- Organización de Estados Americanos. (Febrero de 2015). *Guía práctica para la aplicación del Sistema de Indicadores de progreso para la Medición de la Implementación de la Convención de Belem Do Pará*. Washington.
- Organización Salvadoreña de Mujeres por la Paz. (2021). Observatorio de Seguridad de las Mujeres. *Índice de Seguridad Ciudadana de las Mujeres*. El Salvador. Recuperado el 24 de Febrero de 2021, de <https://observatorioseguridadciudadanadelasmujeres.org/indice-de-seguridad-de-las-mujeres/>
- Red Feminista Frente a la Violencia contra las Mujeres-REDFEM. (agosto de 2021). Índice de Seguridad de las Mujeres. San Salvador. Obtenido de <https://observatorioseguridadciudadanadelasmujeres.org/indice-de-seguridad-de-las-mujeres/>