Estudio
Sistema de Registro de Casos
de Violencia contra las Mujeres

Hallazgos, nudos críticos y desafíos
2012-2018

Estudio
Sistema de Registro de Casos
de Violencia contra las Mujeres

Hallazgos, nudos críticos y desafíos
2012-2018

Copyright 2018 por
Observatorio de Violencias contra las Mujeres
en Quito, CARE-Ecuador,
CEDEAL. Todos los derechos reservados.

1ra Edición:
Observatorio de Violencias contra
las Mujeres en Quito
Miriam Ernst, Coordinadora.

CARE Ecuador:
Alexandra Moncada, Directora CARE Ecuador
Catalina Vargas, Gerente de Calidad
Programática y Movilización de Recursos
de CARE Ecuador.

CEDEAL
Patricia Gálvez Z., Directora.

Proyecto:
Mujeres con Voz implementado
por Misión Scalabriniana y
CARE Ecuador, cofinanciado por
la Unión Europea.

Proyecto:
Fortalecimiento de los Derechos Humanos
de las mujeres, adolescentes y jóvenes
garantizando la promoción, diálogo y
concertación política para el ejercicio
de la salud sexual, salud reproductiva
y vida libre de violencia. Implementado por
CEDEAL y financiado por la Organización Pan
para el Mundo.

Investigadora:
Gabriela Ruales Jurado

Coordinación Técnica:
Miriam Ernst, Observatorio de Violencias
contra las Mujeres en Quito
Patricia Gálvez Z, CEDEAL
Manuela Farina, Nubia Zambrano Mendoza
- Mujeres con Voz - CARE Ecuador
- Misión Scalabriniana - Unión Europea.

Diseño, diagramación e impresión:
Publiasesores Cía. Ltda.
255 5140

Impreso en Quito-Ecuador.

7 de diciembre de 2018

Esta publicación ha sido cofinanciada por la Unión Europea y Pan para el Mundo. El contenido es responsabilidad exclusiva de CARE Ecuador y CEDEAL, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea y Pan para el Mundo.

CONTENIDO

1. Presentación 5

2. Antecedentes 9

3. Justificación 15

4. Introducción 25

5. Marco normativo internacional 29

6. Normativa referente al sistema de registro para la erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas a nivel nacional y en el DMQ 39

   6.1 Política pública nacional y en el DMQ 41

7. Quiénes registran y de qué manera lo hacen 51

   7.1 Estado 54

   7.2 Instituciones Del Gobierno Local: El Distrito Metropolitano De Quito 69

8. Usos del registro 77

   8.1 En instituciones educativas 79

   8.2 En organizaciones sociales y ONG 83

9. Reconstrucción de los protocolos de registro, atención y respuesta frente a casos de violencia contra las mujeres 89

10. Avances en el registro de violencia contra las mujeres 99

11. Casos emblemáticos en el uso del registro 105

12. Conclusiones y principales nudos críticos 111

13. Recomendaciones 119

14. Bibliografía 125

    Apéndice 134

    Anexos

    Entrevistas

Lista de tablas

Lista de tablas de datos sobre registro de violencia contra las mujeres según instituciones del Estado

Figuras

Lista de figuras sobre distintos registros de datos de violencia contra las mujeres recopilados por diversas fuentes

Cuadros

Cuadro 1: Casos de abuso sexual en general reportados en Ecuador 19

Tablas

Tabla 1: Número de casos del registro de femicidios (INEC, Fiscalía General del Estado y organizaciones sociales y de mujeres) 2014-2018 20
Tabla 2: Datos de la Fiscalía sobre registro de tipos de violencia basada en género 58
Tabla 3: Datos del Consejo de la Judicatura sobre violencia basada en género 59

Figuras

Figura 1: Mapa de casos de femicidios en Ecuador durante 2017 22
Figura 2: Mapa de casos de femicidio en Ecuador del 1 de enero al 7 de septiembre, 2018 22
Figura 3: Casos de femicidio por provincia, en 2017 24
Figura 4: Número de delitos basados en violencia de género 57
Figura 5: Variables utilizadas por la Subcomisión Técnica de Validación del Femicidio del INEC para la creación de estadísticas sobre el caso 68
Figura 6: Línea base sobre violencia sexual en el espacio público 74
Figura 7: Ruta de la denuncia de Bájale al Acoso 74

1. Presentación

Presentación

Los datos recogidos por las Comisarías de la Mujer y la Familia desde su creación en 1994, y la encuesta realizada por la Asociación de Mujeres Abogadas del Ecuador (AMAE), sirvieron como base para sustentar la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, publicada en 1995, que estuvo vigente hasta 2014 y que permitió a las mujeres del país contar con instancias donde poder acceder a la justicia y defender su derecho a una vida libre de violencia.

Desde la vigencia del Código Orgánico Integral Penal (COIP), en 2014, que tipificó el femicidio, la violencia contra las mujeres en el país se ha visibilizado como un hecho estructural, que requiere de políticas públicas que la prevengan y erradiquen, tanto a nivel nacional como local. Para ello, es imprescindible contar con la información sobre los casos de violencia contra las mujeres, más aún cuando esta está desagregada, tanto en su territorialidad como en las diferentes variables que la componen.

Un análisis sobre la *Encuesta de relaciones familiares y violencia de género,* realizada por Gloria Camacho (https//www.unicef.org/ecuador/Violencia_de_Gnero.pdf), señala que solo el 20,6% de mujeres ha denunciado la violencia de la que son objeto y, por ejemplo, las denuncias en violencia sexual, únicamente fueron del 10,8% de las afectadas. Así, vemos que el número de mujeres que no denuncian es mucho mayor a las que denuncian, y esto tiene que ver fundamentalmente con los patrones socioculturales que perduran en el país.

La información sobre los casos de violencia contra las mujeres y las niñas ha sido, hasta el momento, una de las falencias más importantes, pues dicha información, que proviene de las distintas instituciones responsables del tema, ha sido incompleta, contradictoria e insuficiente, como se señaló en el Informe Sombra al Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés).

Fueron estas y otras razones, como el incremento de los femicidios y las múltiples denuncias sobre abuso sexual en el ámbito educativo, que llegaron a ser 4.855 a nivel nacional —2.159 solo en Pichincha—, las que llevaron a que el Observatorio sobre Violencia contra las Mujeres en Quito[1] se planteara realizar un estudio

1 Este Observatorio nació en 2016 y es un mecanismo de control social, constituido por la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, que elabora estudios e investigaciones para impulsar, evaluar, monitorear y vigilar el cumplimiento de la política pública.

específico sobre el sistema de registro de casos de violencia contra las mujeres en el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), e identificar los nudos críticos en su funcionamiento, durante el período 2012-2018.

Se considera que este estudio puede aportar a las diferentes instituciones generadoras de información sobre violencia contra las mujeres y las niñas y a la construcción del Sistema Único de Registro, planteado en la actual Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

El aporte de CARE - Proyecto Mujeres con Voz, cofinanciado por Unión Europea en asocio con Misión Scalabriniana y Fundación Raja, y de CEDEAL - Proyecto Fortalecimiento de los derechos humanos de las mujeres, adolescentes y jóvenes garantizando la promoción, diálogo y concertación política para el ejercicio de la salud sexual, salud reproductiva y vida libre de violencia, en este proceso y el trabajo realizado por la consultora, han sido invalorables para culminar este estudio.

2. Antecedentes

Antecedentes

En Ecuador, los altos niveles de violencia de género contra las mujeres continúan y, en determinados momentos, aumentan y se recrudecen —como se analizará más adelante—. La violencia contra las mujeres por el hecho de ser mujeres es un fenómeno social que responde a patrones socioculturales basados en el machismo y la misoginia propios de los sistemas patriarcales. Dicho fenómeno es causado, principalmente, por las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres. Relaciones que se construyen desde formas pedagógicas presentes en lo cotidiano y que se refuerzan a través de los medios de comunicación, redes sociales y otros espacios de socialización. Esto involucra a toda la sociedad y repercute fuertemente en niñas, niños y adolescentes en su formación.

En este contexto, el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos humanos de las mujeres; sin embargo, como ya se mencionó, y como se evidenciará más adelante, la violencia machista es una de las formas de opresión que más aqueja a las mujeres. A su vez el Estado, al estar atravesado por prácticas patriarcales estructurales, que se reflejan en el quehacer político de los Gobiernos que lo sostienen, requiere una permanente vigilancia para hacer efectivas las normativas que erradiquen la violencia y para que no haya retrocesos en ese sentido.

Esta realidad ha generado una fuerte presión social, y, gracias al trabajo histórico y sostenido de las organizaciones de mujeres y feministas, se ha incidido de manera directa para presionar al Estado a que elabore y gestione políticas públicas hacia la erradicación de la violencia.

Desde 2007 hasta 2017 estuvo en vigencia el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (PNEVG). Diez años de una política nacional que propuso el abordaje integral para generar políticas y programas de prevención, protección, sanción y restitución de los derechos de las víctimas de cualquier tipo de violencia. Este plan propuso ejecutar sus objetivos bajo cinco ejes de acción:

1. Transformación de patrones socioculturales
2. Sistema de protección especial
3. Acceso a la justicia
4. Sistema de registro
5. Institucionalidad

Esta política pública ha sido insuficiente, ya que, entre otras cosas, el plan inició en medio de una serie de transformaciones y retrocesos que el Informe Sombra al Comité de la CEDAW cuestionó que "en la conformación de la Secretaría Técnica y la ejecución del mismo, no se incorporó a la sociedad civil que tenía la

experticia desarrollada en el tema desde los años ochenta" (2014, p. 9); además, se eliminaron algunos procesos ya institucionalizados que requirieron un esfuerzo enorme para el avance de los derechos de las mujeres.

> La institucionalidad que hubiera permitido desarrollar una política coherente para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, fue debilitándose paulatinamente, hasta no tener ninguna resonancia en la sociedad ni en su efecto para el logro de este objetivo. Las acciones realizadas tanto en el Ministerio de Salud, en el Consejo Nacional de la Judicatura, como en el de Educación, no han sido capitalizadas por el Plan, apareciendo entonces como acciones aisladas, temporales y sin planificación a largo plazo (Informe Sombra al Comité de la CEDAW, 2014, p. 9).

Esto, como se verá más adelante, afectó a su vez al proceso de implementación del sistema único de registro de violencia contra las mujeres.

En este contexto, el *continuum* de la violencia sigue siendo una de las formas de mantener el ejercicio de poder patriarcal sobre el conjunto de las mujeres en todas sus diversidades; esto se evidencia en las cifras que arroja el mismo Estado: la Fiscalía registró en promedio 212 denuncias diarias entre 2014 y 2016; el ECU911 registró en promedio 564 atenciones diarias de violencia doméstica ente 2015 y 2016 (Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, 2017); el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) arrojó datos comparativos de femicidios en los últimos años, siendo 55 en 2015, 70 en 2016, y 97 en 2017 hasta el 8 de enero de 2018 (*Atlas de Género,* INEC, 2018, p. 366). Datos, entre muchos otros, que generalmente son recopilados por organizaciones sociales, ONG y colectivos de mujeres y feministas para seguir generando información, campañas y movilizaciones contra la violencia hacia las mujeres, pues no se cuenta aún con un espacio de información centralizado y organizado de los registros de estos casos.

Por tales motivos, el Informe Sombra de 2014[2] ya había planteado una recomendación sobre el sistema de registro único:

> Al Consejo de la Judicatura, la Fiscalía y el Ministerio de Justicia: 1. Establecer sistemas de registro único de las víctimas de violencia y femicidio (Unidades contravencionales, Juzgados, Policía Judicial, Fiscalía, Centros de Atención, Servicios de Salud) (Informe Sombra al Comité de la CEDAW, 2014, p. 20).

En 2015 la CEDAW, en el numeral 21 de las Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados de Ecuador dice:

> El Comité, recordando su recomendación general número 19, sobre la violencia contra la mujer (1992), insta al Estado parte a:

2 CEDAW.

> a) Perseverar en sus esfuerzos por mejorar el sistema de reunión sistemática de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados por edad, tipo de violencia y relación entre el autor y la víctima" (CEDAW, 2015, p. 8).

Hasta ese entonces, el eje 4 sobre el sistema de registro del PNEVG debió haber encaminado su propósito a:

> Desarrollar sistemáticamente información cualitativa y cuantitativa sobre violencia de género en sus distintas manifestaciones; sustentada en recursos tecnológicos y técnicos que provean datos confiables sobre el tema, tanto a la institucionalidad pública como a la privada. De manera tal que sirvan como sustento para la toma de decisiones y la elaboración e implementación de políticas generales y sectoriales adecuadas y oportunas" (Presidencia de la República del Ecuador, 2007, p. 26).

Sin embargo, en mayo de 2017, se publica el *Informe Sombra de seguimiento a la implementación de las recomendaciones del Comité de la CEDAW en los párrafos 21 a), b) y d); y, 33 c) Supra al Estado ecuatoriano*, que, en el literal c, vuelve a demandar el nivel de cumplimiento y recomendaciones al Estado ecuatoriano sobre el párrafo 21, a) de recomendaciones sobre el sistema de registro descrito anteriormente.

Las recomendaciones del Informe Sombra de 2017 fueron el resultado del balance del período 2007-2017 del Gobierno de Rafael Correa en materia de derechos de las mujeres, considerada una década de pérdidas y retrocesos en este sentido (Coalición Nacional de Mujeres, 2017, p. 3). En este informe se evidenció que:

> Sistema de Registro Único de casos de violencia contra la mujer…
>
> 11. Si bien desde el 2014 existe una mejor articulación entre las instituciones que hacen parte del Pnevg, aún no existe un sistema de registro único, lo cual imposibilita disponer —con facilidad— de datos oficiales, desagregados y fiables sobre los diferentes delitos tipificados en el COIP. Actualmente varias organizaciones de mujeres que brindan servicios de atención integral a las víctimas de violencia contra las mujeres, contribuyen a la recopilación de información sobre casos de feminicidio y son fuente de consulta, incluso para las instituciones públicas.
>
> 12. Pese a que diferentes entidades públicas han desarrollado programas informáticos especializados de registro de la violencia de género, no existe un sistema como tal, que recopile información desagregada y de forma sistemática, lo que quiere decir que no se ha implementado el Sistema Unificado de Registro previsto en el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género (Pnevg), que permita tener una visión de conjunto sobre la situación de violencia contra las mujeres, que facilite el desarrollo

> de políticas públicas acorde a la realidad y permita asignar recursos suficientes para la provisión de servicios integrales. Es importante resaltar que no toda la información generada es accesible al público, y en algunos casos existen contradicciones (Coalición Nacional de Mujeres, 2017, p. 5).

Por lo que se vuelve a recomendar al Estado ecuatoriano:

> 13. Implementar un sistema integrado de registro de las denuncias de violencia, accesible a los tomadores de decisiones y a la ciudadanía en general, que permita realizar el seguimiento a los casos. El sistema deberá estar a cargo del MJDHC, el CNIG y el INEC[3] (Coalición Nacional de Mujeres, 2017, p. 5).

En febrero de 2018 se publicó en el Registro Oficial la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que establece como uno de sus ejes programáticos principales la creación de un Registro único de violencia contra las mujeres, en su artículo 16 sobre la Generación de Información.

Esta ley reconoce como indispensable la construcción de un sistema único de registro con el fin de obtener datos oportunos, organizados y detallados sobre la violencia contra las mujeres para poder evidenciar la magnitud y las particularidades de la problemática. Dicho sistema de registro es esencial para la elaboración de políticas públicas hacia la erradicación de la violencia, la toma de decisiones y la veeduría social.

En este contexto de continuidad de casos de violencia contra las mujeres y tras las reiteradas recomendaciones de organismos internacionales y de las organizaciones de mujeres en el país, es fundamental visibilizar las acciones del Estado ecuatoriano respecto al sistema de registro de datos de violencia contra las mujeres desde el año 2012 hasta 2018.

En este sentido, en abril de 2017, después de evidenciar tanto en Quito como en otras ciudades del país el creciente número de casos de violencia contra las mujeres, sobre todo femicidios, y la dispersa y confusa información de las diferentes instancias públicas prestadoras de servicios, las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil conjuntamente con el Consejo Cantonal de Protección de Derechos del DMQ (ex COMPINA), CARE Ecuador - proyecto Mujeres con Voz, cofinanciada por la Unión Europea y, CEDEAL, proyecto Fortalecimiento de los derechos humanos de las mujeres, adolescentes y jóvenes garantizando la promoción, diálogo y concertación política para el ejercicio de la salud sexual, salud reproductiva y vida libre de violencia, decidieron impulsar la iniciativa para crear en Quito un Observatorio de Violencia de Género, posteriormente redefinido como Observatorio de Violencias contra las Mujeres. En este marco, la observancia de cómo se ha venido generando el registro de estos casos por parte del Estado se ha vuelto indispensable.

3 Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

3. Justificación

Justificación

Pasaron diez años desde que se estableció el Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres en donde, como se mencionó, el sistema de registro se tendría que haber convertido en uno de los ejes principales para la organización y visibilización de la información sobre la violencia hacia las mujeres; sin embargo, a lo largo de este tiempo estas violencias siguieron constando entre los principales problemas en el país hasta la actualidad, como lo demostró la encuesta del INEC (2011) y otras fuentes, principalmente de las organizaciones de mujeres y feministas.

Los datos de violencia contra las mujeres, la manera en la que siguen siendo manejados y su falta de organización que brinden insumos para el análisis, la elaboración de políticas públicas y la transformación de patrones socioculturales, dan cuenta de la necesidad de entender qué ha ocurrido con el sistema de registro en cuanto a su aplicación territorial, las variables que establece, la temporalidad con la que se realiza y lo que se hace con la información, considerando además la creación de la nueva ley.

Si bien la primera Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres, realizada por el INEC, no es considerada como parte del sistema de registro sino como información oficial especializada, esta se convirtió en una de las principales fuentes de información sobre lo que ocurre en el país respecto a la violencia contra las mujeres. Continúa siendo una fuente de información que ha retratado la realidad, y que, por su difusión y uso, ha evidenciado la necesidad y la importancia de contar con herramientas de registro de datos para encaminar acciones hacia la erradicación de las violencias contra las mujeres.

En 2011, año de su elaboración, esta visibilizó que seis de cada diez mujeres de más de 15 años han vivido algún tipo de violencia de género, una de cada cuatro mujeres ha vivido violencia sexual, el tipo de violencia más común es la psicológica (53,9%) y, de acuerdo a la etnia, el porcentaje más alto de mujeres que ha vivido algún tipo de violencia se concentra en la población indígena (67,8%), seguida de la afroecuatoriana (66,7%) (INEC, 2011).

La encuesta evidenció que las provincias con mayor porcentaje de violencia de género son: Morona Santiago, Pastaza, Tungurahua, Pichincha y Azuay, con mínimas diferencias en relación con las otras provincias. Además, especifica que los únicos tipos de violencia registrados son la patrimonial, psicológica, física y

sexual. Como se dijo, la realidad que registra esta encuesta ha sido utilizada un sinnúmero de veces en todos estos años desde su realización, demostrando la ausencia de otras fuentes de registro sobre violencia contra las mujeres que sirvan de referente.

Otros datos registrados de manera particular dan cuenta de que el alto índice de violencia continúa o se ha incrementado manteniendo la alerta y la movilización de las mujeres, organizadas y no organizadas. Pero, además dan cuenta del escaso avance en la construcción de un registro único, especializado y eficaz que se haya realizado según los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV); ahora hay que ver los avances que se han hecho en este sentido dentro de los objetivos de la nueva ley de 2018.

Esta alarma se potencia cuando los estudios de las organizaciones de mujeres evidencian datos de la violencia que atraviesa a niñas y adolescentes mujeres; el alto índice de embarazos en estos grupos de edad responde a situaciones de abuso sexual, como lo demostró el estudio Vidas robadas donde se reveló que anualmente 2.000 niñas quedan embarazadas (Gómez de la Torre, *et al.,* 2016, p. 12).

Cuadro 1

Casos de abuso sexual en general reportados en Ecuador por la Fiscalía (por provincias)
Las circunstancias modificativas de la responsabilidad penal en este tipo de hechos son las situaciones o elementos adicionales a los requeridos para afirmar la concurrencia de delito, lo cual tiene relevancia a la hora de establecer la pena contra el responsable.

	2016	octubre 2017	Total	Porcentaje
Pichincha	1.072	1.087	**2.159**	22,77%
Guayas	894	939	**1.833**	19,33%
Manabí	391	384	**775**	8,17%
Azuay	310	329	**639**	6,74%
El Oro	267	292	**559**	5,90%
Santo Dom.	167	228	**395**	4,17%
Los Ríos	149	182	**331**	3,49%
Esmeraldas	147	169	**316**	3,33%
Imbabura	139	165	**304**	3,21%
Loja	123	140	**263**	2,77%
Morona	133	130	**263**	2,77%
Chimborazo	102	108	**210**	2,21%
Santa Elena	79	95	**174**	1,84%
Cotopaxi	81	89	**170**	1,79%
Tungurahua	83	80	**163**	1,72%
Zamora	68	81	**149**	1,57%
Cañar	83	65	**148**	1,56%
Orellana	79	68	**147**	1,55%
Sucumbíos	76	61	**137**	1,44%
Napo	65	48	**113**	1,19%
Carchi	40	43	**83**	0,88%
Pastaza	33	34	**67**	0,71%
Bolívar	32	28	**60**	0,63%
Galápagos	14	10	**24**	0,25%
TOTAL:	**4.627**	**4.855**	**9.482**	

Infografía / **Fuente:** Dirección de Política Criminal de la Fiscalía General del Estado — eltelégrafo

Fuente: Infografía de diario *El Telégrafo*, diciembre 2017.

De acuerdo a esta información, el mayor número de casos de abuso sexual durante 2016 hasta octubre de 2017 se registra nuevamente en Pichincha (2.159). Hay que resaltar que, en prácticamente todas las provincias, este número en 2017 es mayor que durante todo 2016. Es decir, que los casos de abuso sexual aumentaron.

Otros datos importantes que reflejan la permanencia o el aumento de la violencia de género son los asesinatos de las mujeres cometido por hombres por el hecho de ser mujeres: femicidios. Este término fue tipificado en el COIP en 2014 y fue incluido gracias a la presión de organizaciones de mujeres y feministas, dada la urgencia y la necesidad de nombrar y visibilizar explícitamente este tipo de asesinatos (Atencio, 2011).

Si bien existen diferencias importantes en cuanto al uso de los términos femicidio y feminicidio (Lagarde, 2005), ya que este último plantea la responsabilidad no solo del victimario sino del Estado y la sociedad en su conjunto, para este documento se tomará en cuenta principalmente el femicidio, como lo determina el COIP, debido a que el análisis que propone es sobre los registros de violencia basados en esta tipificación.

El art. 141 del COIP dice que el femicidio ocurre cuando: "La persona que, como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, dé muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años" (COIP, 2014).

A partir de esta tipificación se han identificado distintos registros de femicidio que demuestran diferencias sustanciales entre los datos, lo que da cuenta de la urgencia de generar una revisión exhaustiva y una coordinación adecuada para el registro pues, como se ve en la Tabla 1, la información puede cambiar de una fuente a otra o de un año a otro:

Tabla 1
Número de casos del registro de femicidios
(INEC, Fiscalía General del Estado y organizaciones sociales y de mujeres) 2014-2018

Fuente del dato	2014	2015	2016	2017	2018
Fiscalía*	42	131	169	-	-
Fiscalía**	27	55	69	108	7 (s/f)
INEC***	27	55	68	108	-
Organizaciones*****	-	-	-	153	39 (hasta el 5 de mayo)

* Datos del Sistema de Actuaciones Fiscales SIAF 2.0 entregados mediante oficio en diciembre de 2016.
** Datos publicados en la página web de la Fiscalía General del Estado.
*** Datos de la Comisión Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia del INEC.
**** Datos del mapeo de feminicidio realizado por el Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, Red Nacional de Casas de Acogida, CEDHU, Taller de Comunicación Mujer y Fundación Aldea.
Elaboración propia.

En la tabla se evidencian las diferencias en las distintas fuentes de registro de los casos de femicidio, sobre todo en los que arroja la Fiscalía General del Estado a partir de dos de sus propias fuentes; por lo tanto, es necesario identificar la razón de esa diferencia en el registro, bajo qué criterios se maneja cada una de las fuentes al momento de registrar y por qué una misma institución maneja datos tan distintos. Estos son algunos de los cuestionamientos que surgen frente a esta evidencia.

Se identifica otra diferencia importante entre los primeros datos del Sistema Integrado de Atención a Fiscalía (SIAF) en comparación con datos similares entre el INEC y los de la Fiscalía publicados en su página web. De acuerdo a la entrevista realizada en la Comisión de Seguridad y Justicia del INEC[4] en mayo de 2018, posiblemente "esto respondería a que desde el año 2017 dicha comisión ha liderado la homologación del cálculo de índices e indicadores para generar un registro estadístico único del femicidio en el país en coordinación con la Fiscalía" (Entrevista a funcionaria del INEC, mayo 2018).

> Esto es un gran avance para el sistema de registro, sin embargo, se está dejando por fuera de este reconocimiento a los casos de femicidio que ya no entran en los registros entregados bajo la homologación de datos. Además, en este esfuerzo no se han incorporado las otras formas de violencia contra las mujeres tipificadas en el COIP.

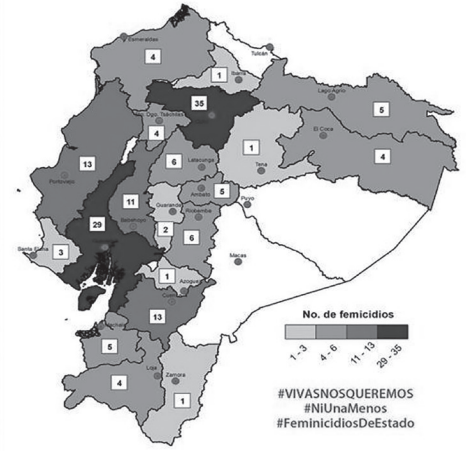
De los casos de femicidio, así como de los distintos tipos de violencia contra las mujeres, es posible obtener datos espaciales a partir del registro de estos hechos. Esto permite un análisis territorial para mirar cómo se distribuye la violencia en el país, hacer visible esta problemática de manera gráfica y demandar tanto a la sociedad como al Estado la acción frente a estos casos. A su vez, los mapeos a partir de los registros permiten interpelar a los gobiernos locales para que, desde el ejercicio de la observancia territorial, ejecuten políticas reales y efectivas para erradicar las violencias contra las mujeres y las niñas. Por último, esto permite identificar la capacidad o las limitaciones, los avances y los retrocesos del Estado para llegar a los distintos lugares geográficos del país donde sucede la violencia contra mujeres y niñas, por ejemplo desde un análisis comparativo de los registros.

4 La funcionaria pidió mantener el anonimato porque habla como institución, no como individuo.

Figura 1

Mapa de casos de femicidios en Ecuador, durante 2017

1 de enero al 31 de diciembre de 2017



Fuentes:
- Reporte de muertes violentas de mujeres generado por organizaciones de mujeres y feministas, Red Nacional de Casas de Acogida para mujeres víctimas de violencia, Fiscalía, CEDHU.
- Noticias de medios de comunicación.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Clasificador Geográfico Estadístico 2012, Quito - Ecuador.

153 femicidios en 365 días

Cada 57 horas una mujer fue violentamente asesinada en el Ecuador durante el 2017

El femicidio es una manifestación extrema de la violencia contra las mujeres. Se trata de un homicidio agravado donde la víctima es una mujer que sufre este delito por su condición de serlo. En el Ecuador el femicidio está tipificado como delito en el Código Orgánico Integral Penal (COIP). Varios Colectivos, organizaciones de mujeres y feministas reconocemos el concepto de feminicidio porque estas muertes se dan en un contexto violento donde existen 3 responsables: victimario, sociedad y Estado.

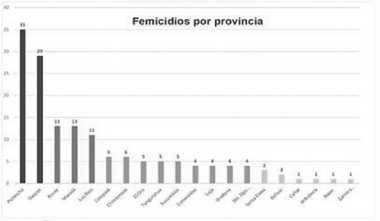
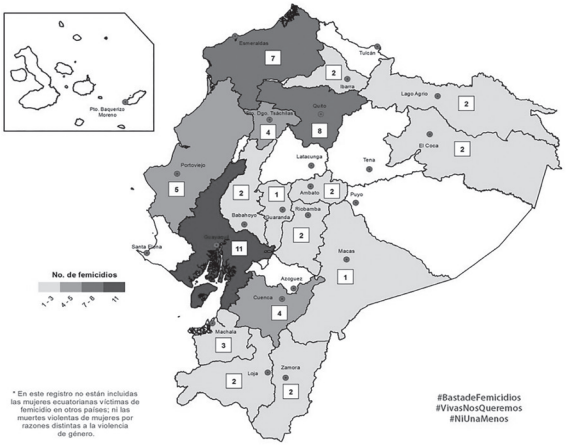


Figura 2

Mapa de casos de femicidio en Ecuador, del 1 de enero al 7 de septiembre, 2018

FEMICIDIOS EN EL ECUADOR 2018

Desde el 1 de enero al 7 de septiembre de 2018.



* En este registro no están incluidas las mujeres ecuatorianas víctimas de femicidio en otros países; ni las muertes violentas de mujeres por razones distintas a la violencia de género.

Entre el 1 de enero de 2014 y el 7 de septiembre de 2018 572 mujeres han sido asesinadas por razones de género.

Desde el 2014 en el Ecuador se registra

UN FEMICIDIO CADA 3 DÍAS

Solo en lo que va del 2018, 60 mujeres han sido violentamente asesinadas por el hecho de ser mujeres*

- 62% de las mujeres tenían entre 15 y 36 años.
- 7% de las víctimas de femicidio fueron niñas de 0 a 5 años.
- 25% de los femicidios corresponde a mujeres entre 37 a 51 años.
- 13% de los femicidios fueron perpetrados contra niñas y adolescentes menores de 18 años.

- 74 niñas, niños y adolescentes están en situación de orfandad.
- 18% de los casos ya registraban antecedentes previos de violencia y estaban en conocimiento de instituciones públicas.

- 83% de los femicidas fueron sus parejas o ex-parejas.
- 10% de los femicidas eran familiares (padre, padrastro).
- 13% de los femicidas se suicidaron después de cometer el crimen.

El femicidio es una manifestación extrema de la violencia contra las mujeres. Se trata de un homicidio agravado donde la víctima es una mujer que sufre este delito por su condición de género. En el Ecuador el femicidio está tipificado como delito en elCódigo Orgánico Integral Penal (COIP). Varios Colectivos, organizaciones de mujeres y feministas reconocemos el concepto de feminicidio porque estas muertes de mujeres se dan en un contexto violento donde existen 3 responsables: victimario, sociedad y Estado.

Fuentes: - Reporte de muertes violentas de mujeres generado por organizaciones de mujeres y feministas, Red Nacional de Casas de Acogida para mujeres víctimas de violencia, Fiscalía, CEDHU; - Noticias de medios de comunicación; - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Clasificador Geográfico Estadístico 2012, Quito - Ecuador.

Ambos mapas relatan la cantidad de femicidios con relación a la tasa poblacional por provincia. Se registraron 153 femicidios durante 2017, de acuerdo a la investigación realizada por el Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, Red Nacional de Casas de Acogida, CEDHU, Taller de Comunicación Mujer y Fundación Aldea: 35 ocurrieron en la provincia de Pichincha —con la cifra más alta—, seguida por Guayas y Azuay; y del 1 de enero al 17 de septiembre de 2018, según esta misma investigación, se registraron 60 femicidios, en mayor número en las provincias de Guayas, Pichincha y Esmeraldas. Cabe destacar que localizar los datos de femicidios en estas provincias es de extrema dificultad, e identificar —para el caso de este estudio— qué ocurre en los casos de femicidio en Pichincha, que tiene las cifras más altas, y saber qué se hace tras el registro, es muy indispensable.

La inexistencia o los pocos avances en la creación de un sistema de registro genera iniciativas distintas de recolección y sistematización de datos, que no siempre parten de las mismas fuentes de información o no necesariamente procuran los mismos criterios para la definición de los tipos de violencia. Las tablas describen la información recopilada por colectivos feministas y ONG, que obtienen los datos no solo de las instancias del Estado encargadas del tema, sino de su propio trabajo en relación directa con los casos de violencia, como hace la Cedhu o la Red de Casas de Acogida, que a su vez son analizados y cartografiados por las demás organizaciones. Por otro lado, se establecen procesos de registro como el que lleva adelante la Comisión de Seguridad y Justicia del INEC, que recepta y sistematiza los datos entregados por las instancias del Estado encargadas judicialmente de los casos de femicidio.

Figura 3

Casos de femicidio por provincia, en 2017

Fuente: Subcomisión Técnica de Validación de la Comisión Especial Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia .
**Información hasta el 31 de diciembre de 2017. Datos sujetos a variación.

Si bien es necesaria la diferencia de criterios en el análisis de los tipos de violencia contra las mujeres entre las organizaciones sociales de mujeres y feministas y las instancias del Estado, cabe reconocer que ambos procedimientos recurren a las fuentes de registro estatales. De ahí la importancia de entender qué ha sucedido con el objetivo del Estado de crear un sistema de registro a nivel nacional que produzca datos organizados, debidamente manejados y actualizados que doten de insumos de análisis para combatir la violencia contra las mujeres y niñas.

Analizamos a continuación qué ha ocurrido con el sistema de registro desde 2012 hasta la creación de la nueva ley en 2018; cuáles son las políticas internacionales, nacionales y locales que sustentan la necesidad de tener un sistema de registro o la generación de datos de violencia contra las mujeres y niñas; cómo se ha manejado desde los distintos organismos del estado; cómo se representa la diversidad étnica y cultural; cómo se identifica la condición de clase social en los registros; cómo se ve la violencia de género desde una mirada intergeneracional, y si ha tenido incidencia en la política pública nacional para erradicar la violencia de género, específicamente en el DMQ.

4. Introducción

Introducción

Este estudio se centra en analizar el sistema de registro de violencia contra mujeres y niñas en Ecuador, en el DMQ, identificando los nudos críticos en el funcionamiento, durante el período 2012-2018.

En un primer momento identifica las políticas internacionales que sirven de antecedente para generar políticas nacionales sobre la violencia de género contra mujeres y niñas y resalta aquellas que mencionan procedimientos de registro. Posteriormente, realiza un análisis de las políticas públicas y legislación nacional y local en el DMQ referido al sistema de registro de casos de violencia contra las mujeres, referencia y contrarreferencia, los avances, casos emblemáticos y los nudos críticos sobre su gestión.

Así también analiza a otras instituciones y organizaciones que generan procesos para erradicar la violencia contra las mujeres, y que, haciendo sus propios análisis de datos, utilizan los registros del Estado; esto con el fin de evidenciar la utilidad y necesidad de contar con un sistema de registro nacional.

Al finalizar, se presentan las conclusiones generales, los nudos críticos y recomendaciones que ayuden a focalizar la creación de un verdadero sistema de registro que sirva de herramienta para la erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas. Lo que no se logrará sin una verdadera voluntad política de los gobiernos que se planteen erradicar los patrones patriarcales que estructuran el Estado.

5. Marco normativo internacional

Marco normativo internacional

La descripción que sigue recoge el título de la norma, decreto, convenio o ley; los instrumentos técnicos metodológicos; el tiempo de su creación, y la descripción resumida de lo que trata en cuanto a la violencia de género en general y al tema de registro de violencia en particular, y cómo sirve o ha servido para la construcción de la política pública, así como para que las organizaciones de mujeres y feministas fortalezcan los procesos encaminados a una vida libre de violencias.

En este marco se han considerado las normativas a las que se ha adscrito el Estado ecuatoriano como un paraguas para la creación de las políticas nacionales que deberían reforzar los tratados suscritos en las convenciones internacionales.

Dado el carácter de obligatoriedad para los Estados que suscriben dichos tratados, y bajo el contexto de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes presente en Ecuador, se han generado políticas que "disponen la obligación del Estado de garantizar a todas las personas el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos humanos establecidos en esta y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes" como plantea el primer párrafo del Plan Nacional para la Erradicación de la Violencia hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres del año 2007.

Asimismo, la actual Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicada en el Registro Oficial en febrero de 2018, se sustenta desde el primer momento en la normativa internacional y los convenios suscritos por Ecuador. Esto significa que el Estado sigue siendo responsable de la emisión de la política pública y de su implementación, que implica, entre otros aspectos, la coordinación interinstitucional para cumplir con los acuerdos y sostener los mecanismos necesarios para erradicar la violencia de género contra mujeres y niñas, para lo cual el sistema de registro es obligatorio.

Las normativas internacionales descritas a continuación son las que se encuentran vigentes para formular la normativa tanto nacional como local en el país, en ellas se resalta aquellas que se refieren al sistema de registro. Se ha decidido también colocar las que, a pesar de no mencionar procedimientos o recomendaciones sobre el registro, son necesarias para reforzar los procesos.

Nombre / Año	Planteamiento de la Ley /Normativa / Declaración / Convenio	Sobre el Sistema de Registro
Declaración Universal de Derechos Humanos 1948	Se declara que todas las personas tienen derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal, sin importar su sexo, clase, casta, raza, etnia, creencia religiosa, edad, orientación sexual, condición migratoria o discapacidad.	No hace referencia a un sistema de registro.
Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) 1979	Obliga al Estado a garantizar la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.	Hace referencia en las recomendaciones al Estado ecuatoriano. En 2015, el Comité de la Cedaw insta al Estado ecuatoriano a "Perseverar en sus esfuerzos por mejorar el sistema de reunión sistemática de datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer, desglosados por edad, tipo de violencia y relación entre el autor y la víctima".
Estatuto de Roma 1998, entra en vigencia en 2002	El artículo 7 del Estatuto de Roma especifica en su literal "g" como crímenes de lesa humanidad: "Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable" (Estatuto de Roma, 1998, p. 5).	En su artículo 93, otras formas de cooperación, literal "i", se especifica que es deber del Estado transmitir registros y documentos "inclusive registros y documentos oficiales" para investigaciones o enjuiciamientos finales. Sin embargo, no se establecen criterios de documentación o sistemas de registro en específico (Estatuto de Roma, 1998, p. 53).

Convención Internacional sobre Derechos del Niño 1989	Comprende a niñas, niños y adolescentes. El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas necesarias para proteger a las niñas, niños y adolescentes contra los malos tratos y el abuso físico, psicológico, mental y sexual.	Aunque en el artículo 44 se establece que los Estados partes deberán presentar informes sobre las medidas tomadas y el progreso en torno a estos derechos,[5] no mencionan protocolos o mecanismos para la recaudación de datos o registro de vulneraciones.
Declaración y programa de acción de Viena 1993	Se reconoce la violencia contra las mujeres y niñas como una violación a los derechos humanos, trabaja en reforzar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de las Naciones Unidas.	En cuanto al sistema de registro se especifica en su punto número 3, la igualdad de condición y los derechos humanos de la mujer. En el artículo 42 se sugiere que los órganos de vigilancia creados en virtud deben tener un enfoque de género, utilizando datos concretos desglosados por sexo (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, p. 38).
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, Belem do Pará 1994, ratificada en 1995	Consagra el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia en todas sus formas y obliga a los Estados a adoptar medidas para erradicarla, prevenirla y sancionarla.	En su artículo número 8, del capítulo tres, deberes de los Estados, señala que es deber del Estado garantizar la investigación y recopilación de datos estadísticos sobre las causas, consecuencias y frecuencia de las violencias contra las mujeres.

5 Convención Internacional sobre Derechos del Niño, 1989, p. 14. https://www.unicef.org/ecuador/convencion_2.pdf

Declaración y plataforma de Beijing 1995	Promulga la igualdad real de las mujeres y niñas, por lo que establece acciones y mecanismos institucionales que los Estados y los organismos nacionales e internacionales deben desarrollar para garantizar el pleno goce de los derechos de las mujeres y las niñas.	Se señala específicamente la falta de datos y la falta del desglose o de los datos existentes como un obstáculo para la creación de programas eficaces que busquen la erradicación de la violenciade género. Así también señala que el material estadístico recolectado debe ser sistematizado efectivamente en términos de género para que sea de libre acceso y resulte útil para usuarios no técnicos.
Protocolo de Palermo o Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional 2000	Busca prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.	No hace referencia a un sistema de registro.
Plan de acción de Durban 2001	Promueve la participación del Estado en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.	En su art. 92, se menciona que es deber de los Estados la recopilación, análisis y difusión de datos estadísticos, tanto a nivel nacional como local.

Consenso de Quito 2007	Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las Naciones Unidas para reiterar los compromisos de los Estados por garantizar los derechos de las mujeres.	En su acuerdo "XXIII", sugiere desarrollar instrumentos de medición periódica acerca del trabajo no remunerado que realizan mujeres y hombres, para reconocer y hacer visible su valor, con el fin de traducir estos datos en políticas económicas y sociales de incidencia (CEPAL y ONU, 2007, p. 6).
Convenio 189 de la OIT. En vigor desde 2013	Convenio sobre el trabajo decente para trabajadoras y trabajadores domésticos. En el artículo 5 plantea que "Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia".	No se establecen mecanismos para el sistema de registro.

Se han enlistado las normativas relevantes en cuanto al compromiso de los Estados para erradicar diversos tipos de violencia contra las mujeres por el hecho de ser mujeres. Estas normativas representan un período de varias décadas desde que se promulgara la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Sin embargo, no es sino hasta la década de los ochenta cuando las normativas respecto a los derechos de las mujeres se potencian tras largos años de lucha y organización. Esto frente a la constatación de las consecuencias del sistema patriarcal imperante en el mundo sobre las vidas y los cuerpos de las mujeres, en donde las relaciones de poder patriarcal han sido fomentadas y/o fortalecidas también por los gobiernos dentro de los Estados.

Solo en el año 1979, con la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), se da inicio al reconocimiento de los derechos de las mujeres. Esta convención se enfoca en los derechos civiles así como en la condición jurídica y social de las mujeres, además de los derechos de reproducción e igualdad.

> En su recomendación general núm. 19 (1992) sobre la violencia contra la mujer, adoptada en su 11° período de sesiones, el Comité aclaró que la discriminación contra la mujer, tal como se define en el artículo 1 de la Convención, incluía la violencia por razón de género, que es "la

violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada", y que constituía una violación de sus derechos humanos (CEDAW, 2017 [1979], p. 1).

Pero no es sino desde de la Convención de Viena (1993) cuando se especifica de manera contundente que la vulneración de los derechos de las mujeres es una violación de los derechos humanos. Esta refuerza la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de las Naciones Unidas.

Como se describe en la matriz anterior, incluye la sugerencia que se hace a los órganos de vigilancia creados en virtud, que deben tener un enfoque de género, utilizando datos concretos desglosados por sexo. Esto significa que la ausencia en la aplicación de esta sugerencia podría incidir en la falta de cumplimiento del avance de los derechos humanos hacia las mujeres.

De manera general, la normativa internacional plantea la necesidad y recomienda a los Estados generar registros, establecer datos, estadísticas e indicadores que fomenten incluso la investigación o enjuiciamiento, tal como se plantea en el Estatuto de Roma; que se generen bancos de datos y de personal especializado, con el fin de evaluar, prevenir, sancionar y finalmente erradicar la violencia contra las mujeres.

Las acciones y mecanismos institucionales que plantea la Declaración de Beijing respecto a que "la falta de datos representa un obstáculo para la creación de programas eficaces para la erradicación de la violencia de género en todas sus formas" es de suma relevancia. Cabe destacar que, como ningún otro documento, propone mejorar la agrupación de datos de mujeres que están particularmente expuestas al peligro ambiental (ONU, 1995, pp. 95-118). Pone, además, énfasis en las mujeres de bajos ingresos, indígenas y pertenecientes a minorías, así como la documentación de lo que ocurre en el espacio privado y público y en el lugar de trabajo.

El Plan de Acción de Durban, a su vez, pone de manifiesto la importancia de los datos estadísticos a nivel nacional y local; es decir, da énfasis a la información espacial para llegar a los distintos espacios territoriales en sus diversas escalas. Entonces, los datos deberían reflejar la información de los lugares más accesibles hasta los lugares más recónditos, sobre todo de aquellos territorios donde el acceso a las denuncias por violencia es escaso, lejano o inexistente. A su vez, esta declaración potencia la inclusión de la categoría étnica, que es relevante tomando en cuenta la realidad intercultural de Ecuador y su proclamación como un Estado plurinacional, en donde, además, de acuerdo a datos del INEC 2011, se han registrado los datos más altos de violencia entre las mujeres

indígenas (67,8%), afroecuatorianas (66,6%) y montuvias (62,9%) con poca diferencia hacia las mujeres consideradas blancas (59,7%) y mestizas (59,1%).

Aunque estas recomendaciones existen, no hay una especificidad en cuanto a los criterios que deberían ser utilizados a la hora de registrar, o qué sanciones o llamados de atención se darían si el Estado miembro no registra, o si el registro es ineficiente. Aunque esto puede facilitar que los Estados consideren sus propios mecanismos de registro, no obstante resultaría pertinente al menos establecer consideraciones específicas para fortalecer los sistemas de registro en los casos de violencia, que aportarían a análisis regionales, por ejemplo, en coordinación entre los países que firman y ratifican los convenios y declaraciones.

6. Normativa referente al sistema de registro para erradicar la violencia contra las mujeres y niñas a nivel nacional y en el DMQ

Normativa referente al sistema de registro para erradicar la violencia contra las mujeres y niñas a nivel nacional y en el DMQ

Este estudio corresponde al período 2012-2017, tiempo en el que se ha creado una cantidad de protocolos, normas, reglamentos, leyes, convenios y estatutos sobre la violencia contra las mujeres y niñas.

En su mayoría, las instituciones del Estado han construido dichos instrumentos con la finalidad de contar con procedimientos internos que aseguren la implementación de sus políticas frente al tema.

En este sentido, a continuación, analizaremos las leyes y políticas públicas, tanto nacionales como locales, en el DMQ. Algunas de estas sirven de sustento para formular procedimientos para cumplir las leyes y objetivos estratégicos, pero se enfatizará el análisis en aquellas creadas para establecer registros de datos sobre la violencia de género contra mujeres y niñas. Es esencial identificar posteriormente hasta dónde y de qué manera se han cumplido con los procedimientos de registro en el marco de estas leyes, pues muchas veces "lo que no se registra no existe",[6] lo que se registra y no se evidencia es similar a la ausencia de registro, y lo que se registra mal impide el cumplimiento de la erradicación de la violencia, lo que fomenta la impunidad y perpetúa el sistema patriarcal.

6.1 Política pública nacional y en el DMQ

Presentamos a continuación algunas de las políticas públicas y normativas a nivel nacional que pretenden prevenir y atender la violencia contra las mujeres en aspectos como la salud, educación, acceso a la justicia y derechos humanos. Estas políticas las establecen las instancias del Estado encargadas de manejar y vincular los aspectos necesarios para erradicar la violencia de género y que son parte del sistema de registro o hacen algún tipo de registro propio. Entre las principales instancias están los ministerios de Salud, Justicia, Inclusión Económica y Social, Educación, la Fiscalía General del Estado, el Consejo de la Judicatura,

6 "Lo que no se registra no existe" hace referencia a que los datos que el Estado no registra no son visibles para el análisis de los casos de violencia; por lo tanto, sin el levantamiento de datos, no es posible ni su actuación ni el conocimiento de la sociedad en general y, mucho menos, su actuación frente a dichos casos.

Policía Nacional, el ECU 911. En cuanto al DMQ, los organismos encargados de atender los casos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes: Juntas de Protección de Derechos, Centros de Equidad y Justicia, Patronato Municipal San José y el Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Pichincha.

Para el análisis de este tema en Ecuador haremos un recuento cronológico de las leyes y la política pública a nivel nacional y local que se han considerado para el tema de registro y que sirven para sustentar la generación de registros en las distintas entidades estatales encargadas de asumir casos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Nombre / Año	Planteamiento de la Ley / Normativa / Declaración / Convenio	Sobre el Sistema de Registro
Política Pública Nacional		
Ley Orgánica de Salud 2006, actualizada en enero de 2012	Art. 31. Violencia como problema de salud pública. Atención integral en los establecimientos de salud a las personas afectadas por violencia intrafamiliar, sexual y de género.	
Constitución de la República del Ecuador 2008, actualizada en diciembre de 2015	Art. 1. Garantía de derechos: igualdad y no discriminación. Art. 35. Grupos de atención prioritaria. Protección especial a personas con doble vulnerabilidad: niñas, adolescentes, adultas mayores, enfermedades catastróficas, mujeres víctima de violencia sexual, intrafamiliar, maltrato infantil, desastres naturales. Art. 66. Derechos de libertad. b) Derecho a la integridad física, psicológica y sexual. Derecho a una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. Art. 79 y 81. Acceso a la justicia. Protección especial y no revictimización. Procedimientos especiales y expeditos en delitos de violencia intrafamiliar, sexual y crímenes de odio.	

COIP 2014, actualizado en 2016	Art. 155-159. Delitos de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar. Derecho a una vida libre de violencia: tipifica la violencia física, psicológica, sexual como delitos. La violencia física como contravención (lesiones que no pasen de los tres días de incapacidad). Art. 164-175. Delitos contra la integridad sexual y reproductiva. Derecho a la integridad sexual.	
Acuerdo ministerial 0870, 2015	Art. 1. Creación de la Dirección Nacional de Violencia de Género del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos que ejecuta políticas institucionales para la erradicación de la violencia de género.	
Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2018	Art. 1. Establecer políticas integrales, mecanismos para el monitoreo, seguimiento y evaluación, y medidas para la prevención, atención, protección y reparación integral de las víctimas, con el fin de prevenir y erradicar la violencia de género contra las mujeres, producida en el ámbito público y privado, durante su ciclo de vida y en toda su diversidad. Art. 48- 54. Creación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia de Género hacia las Mujeres, constituido por la información desagregada de instituciones públicas que proviene de la plataforma de referencia y contra referencia de atención, cuya creación se encuentra especificada en el artículo 55 de la presente ley.	Art. 4. Definiciones: 11. Registro Único de Violencia contra las Mujeres. Es un registro georreferenciado de violencia contra las mujeres que consignará los datos de sexo, edad, autoidentificación étnica, condición sexo-genérica, nivel de instrucción, condición migratoria, estado civil de la víctima y persona agresora, el tipo de violencia, la existencia de denuncias anteriores, sentencia y otros datos adicionales que respondan a los estándares internacionales de derechos humanos. Art. 16. Generación de Información: 1. Registro Único de Violencia contra las Mujeres. A cargo del ente rector del sistema en coordinación con el ente rector de Seguridad Ciudadana y Orden Público y el Consejo de la Judicatura, contará con variables que permitan caracterizar esta problemática y homologar, procesar y actualizar la información generada por los organismos que integran el Sistema Nacional Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Instrumentos Técnico-Metodológicos de Política Pública Nacional		
Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia la niñez, adolescencia y mujeres 2007-2017	Art. 1 y 3. Se declara como política de Estado la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres.	El eje estratégico 4, sobre el sistema de registro, propone: Desarrollar sistemáticamente información, cualitativa, así como sustentos tecnológicos sobre la violencia de género en sus distintas manifestaciones, que permitan contar y proveer de datos confiables a la institucionalidad pública y privada y que sirvan como sustento para la toma de decisiones y para la elaboración e implementación de políticas generales y sectoriales adecuadas y oportunas. Resultados /Productos: 1. Contar con un sistema informático para el registro de denuncias/demandas y detección de casos de violencia de género - intrafamiliar. 2. Implementar un sistema nacional de registro de información sobre la situación de la violencia contra NNA articulado al Sistema de Información Nacional de Niñez y Adolescencia (SINNA).
Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017	6.7 Prevenir y erradicar la violencia de género en todas sus formas.	Crear el subsistema integral de información de vulneración de derechos, dentro del Sistema Nacional de Información (SNI), en donde se fortalezca y promueva la gestión de conocimiento que genere investigaciones, registros administrativos y estadísticas sobre violencia de género.
	6.9 Combatir y erradicar la violencia y el abuso contra niñas, niños y adolescentes.	No se mencionan lineamientos en cuanto a registro.

Agenda Nacional de Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017	Estrategia para la consecución de igualdad real entre hombres y mujeres y reducción de brechas de género. "Instrumento técnico-político que sirve al Estado para lograr la reducción de las brechas de desigualdad" (Consejo Nacional de Igualdad de Género, 2014, p.41).	
Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021	Objetivo 1: Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas. Tiene como metas a 2021, reducir la tasa de femicidios de 0,85 a 0,82 por cada 100 mil mujeres; reducir la tasa de nacimientos en adolescentes de 10 a 14 años de edad por cada 1.000 mujeres a 2021; disminuir del 76,5% al 63,5% la tasa específica de nacidos vivos en mujeres adolescentes entre 15 a 19 años de edad. Se establece que la erradicación de la violencia de género se logrará con acciones coordinadas y articuladas entre: el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, la Secretaría Técnica Plan Toda una Vida, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública, la función Judicial, el Consejo Nacional para la Igualdad, los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Ministerio del Interior.	Se considera importante consolidar y estructurar un sistema de información basado en registros administrativos e información estadística, con el fin de mejorar la implementación de programas, proyectos, y la política pública, así como facilitar su seguimiento y evaluación. Se debe contar con información actualizada, pertinente y con la mayor desagregación poblacional y territorial posible. El mismo deberá reflejar la diversidad poblacional y territorial del país, aportando oportuna y pertinentemente con fuentes estadísticas y registros administrativos para la toma de decisiones.

Política Pública en el Distrito Metropolitano de Quito		
Ordenanza Metropolitana N° 042 2000	Se establecen las políticas tendientes a erradicar la violencia intrafamiliar y de género en el DMQ.	
Ordenanza Metropolitana N° 240 2008	Busca la inclusión de la diversidad sexual GLBTI (gais, lesbianas, bisexuales, transgéneros e intersexuales) en las políticas del DMQ. Adopta el 17 de mayo como el Día Internacional de Lucha contra la Homofobia y busca diseñar/implementar programas de sensibilización en coordinación con la comunidad.	
Ordenanza Metropolitana N° 241 2008	Regula la protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de riesgo en las calles del DMQ. Asegura que niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de riesgo en las calles del DMQ y sus familias, reciban de forma preferente atención en salud, educación, acogida, cultura y recreación en las dependencias municipales que ofrecen estos servicios. A la vez, busca sancionar el empleo o patrocinio de actividades lucrativas de quienes se beneficien del abuso a niños o niñas.	
Ordenanza Metropolitana N° 246 2008	Regula la protección integral de los niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual en el DMQ. El DMQ orientará sus programas y acciones para prevenir la ocurrencia de la explotación sexual, comercial y colaborar en su control, investigación y sanción. Se engloba la prostitución infantil, pornografía infantil, turismo sexual, tráfico y trata de menores.	

Ordenanza Metropolitana N° 286 2009	Institucionaliza los Centros de Equidad y Justicia del DMQ. Atención integral de víctimas de violencia intrafamiliar y de género en centros de atención especializada del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) en las administraciones zonales.	
Ordenanza Metropolitana N° 235 2012	Establece las políticas de erradicación hacia la violencia basada en el género en el DMQ. • Derecho a una vida libre de violencia de género en el ámbito público y privado: establece los tipos de violencia de género en el espacio privado y público, y reconoce el maltrato sexual en el transporte público. • Los organismos y dependencias del MDMQ deben incorporar el enfoque de género en sus planes y programas y coordinar acciones con entidades públicas y privadas para contribuir a la erradicación de la violencia de género.	

Agenda de inclusión social de la provincia de Pichincha 2013	Instrumento que permite a los GAD de la provincia incorporar el enfoque de derechos a la planificación, asignar objetivamente los recursos que por ley están establecidos para estos grupos, y actuar en forma coordinada entre todos los niveles de gobierno en el territorio bajo esquemas de complementariedad y concurrencia. De este modo se asegura una presencia efectiva y sostenida del Estado que genere impactos duraderos en la calidad de vida. Sobre el tema de género se plantea priorizar una vida libre de violencia y acceso a la justicia, participación política, derechos económicos y derechos sexuales y reproductivos. Respeto a niñez y adolescencia se establece una serie de metas para el año 2018 entre las cuales se propuso una meta sobre embarazo adolescente: Reducir en 25% los embarazos en adolescentes (PNBV). Reducir de 1,83% a 1,37% embarazos en adolescentes de Pichincha (0,46 de baja). En relación con mujeres las metas para 2018 respecto a violencia fueron: • Reducir la brecha de género en 2%. • Reducir 5% en el índice de violencia contra la mujer. • Disponer de una línea base sobre la trata y tráfico de mujeres en Pichincha. • Disponer de la información de indicadores de salud para las mujeres de Pichincha.	No se plantea algo específico sobre el sistema de registro, sin embargo, el GAD de Pichincha plantea algo similar respecto a: Acopiar y sistematizar la información sobre el sector salud, por diferencia de género en la provincia, y disponer de una línea base sobre la trata y tráfico de mujeres en Pichincha.

Resolución C 337 2014 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito MDMQ	Esta resolución fue promovida por la Comisión de Igualdad, Género e Inclusión Social del MDMQ. Establece la creación de un servicio de transporte público seguro para mujeres y niñas con acción afirmativa.	
Plan de Ordenamiento territorial del DMQ 2015-2025	Política social 1, objetivo 1: institucionaliza la política social integral con énfasis en grupos de atención prioritaria, grupos de vulnerabilidad y los que presentan diversas situaciones de brecha.	
Resolución Metropolitana N° A009 2016	Declaración del proyecto "Quito Ciudad Segura" como Proyecto Emblemático de Categoría Especial.	
Ordenanza Metropolitana N° 188 2017	Implementa y regula el Sistema de Protección Integral para garantizar los derechos humanos, individuales y colectivos, en especial de los grupos de atención prioritaria y de aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o riesgo.	

Como se aprecia en la matriz, los lineamientos respecto al registro están enmarcados en las políticas nacionales macro sobre las que se sostiene la política pública para erradicar la violencia en su conjunto. Hasta 2017 fueron el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género hacia la Niñez, Adolescencia y mujeres y el PNBV; en la actualidad, quienes lo establecen son el Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida 2017-2021 y la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018). Es decir, que el sistema de registro brinda insumos sobre la situación de violencia hacia las mujeres, fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de las leyes y los planes descritos que requieren el análisis y la formulación de políticas públicas para erradicarla.

El Plan Toda una Vida plantea conformar procesos de registro para la generalidad de las instituciones estatales que manejan datos, estadísticas, información cuantitativa, etc., y la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres establece la especificidad para estos casos. El plan se enmarca en la

ley, y esta, por su estatus jurídico sobre él, establecería los lineamientos para la ejecución del sistema de registro: se complementan. Esto determina que el sistema de registro se considere una política prioritaria; por lo tanto, debe ser un sistema bien organizado, que funcione de manera eficaz y sea coherente con los objetivos que establecen tanto el plan como la ley.

Otro tema importante que se observa en la matriz es la propuesta de metas temporales por parte del GAD de Pichincha, basadas en datos, que se entiende fueron tomados de registros de embarazo adolescente y otros de violencia contra las mujeres. Esta normativa no plantea de manera concreta cómo establecer un sistema de registro, sin embargo usa el registro para proponer metas de disminución del embarazo adolescente entre 2013 y 2018.

Nudo crítico

Como se observa, el sistema de registro únicamente está contenido en las principales leyes y planes nacionales, las que dan los lineamientos para generar y ejecutar sus objetivos en las políticas públicas a escalas institucionales y territoriales menores. Sin embargo, ni la política pública nacional ni la local plantean nada en específico sobre cómo generar y ejecutar el sistema de registro. No se entiende, por lo tanto, de qué manera se pretende generar procesos de recolección de datos en las diversas escalas territoriales sin una coordinación de las políticas públicas entre las distintas instancias gubernamentales.

Respecto a lo propuesto por el GAD de Pichincha, resulta curioso cómo establece metas que se formulan a partir del registro, como la reducción del 1,83% al 1,37% de embarazos en adolescentes (0,46 de baja). No se explica cómo se propone esta cifra ni la manera en la establecieron este cálculo en cuanto al registro de casos, y menos aún cómo pretenden dar cuentas de estos registros ahora que ha llegado 2018. Incluso no se describe qué procedimientos realizarán para lograr la meta y tampoco cómo articularían esta meta con el sistema de registro nacional.

7. Quiénes registran y de qué manera lo hacen

Quiénes registran y de qué manera lo hacen

Registrar significa mirar, examinar algo con cuidado y diligencia; examinar algo o a alguien minuciosamente para encontrar algo que puede estar oculto; anotar, señalar; contabilizar, enumerar los casos reiterados de alguna cosa o suceso (DLE, 2018). Registrar casos de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes requiere un compromiso político y sensible para anotar de datos bajo un examen minucioso: observación, señalamiento de los procesos cuantitativos y cualitativos de los datos que se obtienen. Implica, además, el uso de variables útiles y precisas para que la información que se genere refleje la realidad concreta sobre la violencia contra mujeres y niñas.

El registro es importante porque permite evidenciar una parte de la realidad, analizarla y actuar frente a esta. Por lo tanto, lo que se registra tiene que ser lo más cercano posible a la realidad; contener datos de todos los espacios geográficos posibles; establecer las variables pertinentes para un adecuado análisis de la violencia contra las mujeres, y un proceso pertinente de acceso a la información. Hecho que debe ser asumido con responsabilidad y compromiso político por servidores públicos y actores sociales que trabajan para erradicar la violencia contra mujeres y niñas.

En este sentido, el registro se convierte en el puente que une la recopilación de los datos de violencia con las políticas enfocadas en el cambio de patrones culturales; si este segundo paso no se ejecuta, el sistema patriarcal se sigue perpetuando y los registros solo llegan a representar una lista más de datos. Por lo tanto, es fundamental entender qué pasó y qué está ocurriendo con el sistema de registro efectuado por el Estado cuando las cifras que evidencia se siguen manteniendo o varían generalmente hacia el aumento de casos.

Existen muchos actores dentro del Estado ecuatoriano que generan registros de datos sobre violencia contra mujeres y niñas, ya sea en forma de estadísticas y de encuestas como de variables cuantitativas y otras. Sin embargo, es necesario y urgente que los datos se encuentren organizados y sistematizados en un sistema de registro, para oficializarlos. Esto es responsabilidad y obligación política y social del Estado que, además, cuenta con la infraestructura y los recursos necesarios para poner en práctica todos los procedimientos para lograrlo.

No obstante, hay distintas formas de generar registros acordes a los distintos actores que los realizan: 1. Instancias públicas que forman parte del Sistema de

Registro Único institucionalizado ya descrito: Fiscalía, Consejo de la Judicatura, Policía Nacional, entre otros; 2. Instituciones que siendo parte del Estado producen datos cuantitativos y cualitativos sobre violencia, cuya información, sin embargo, no es considerada como parte del Sistema de Registro, entre estos se encuentra el INEC; 3. Instituciones estatales que manifiestan hacer registro pero este no entra en el Sistema de Registro Único; 4. Por último, pero igual de importante, están algunas instituciones educativas, organizaciones de mujeres y feministas y ONG, que reúnen información y que utilizan los datos del Estado para construir sus propios registros y articularlos a sus procesos de incidencia para la erradicación de la violencia contra las mujeres.

A continuación, se analizan algunas de las entidades estatales que se encuentran dentro del Sistema de Registro Único; de acuerdo a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres de 2018; aquellas que registran, pero no son parte del Sistema de Registro; y algunas instituciones educativas, organizaciones sociales y de mujeres, y ONG, con el objetivo de señalar, de acuerdo a estas últimas, la utilidad de los procedimientos de registro del Estado. A su vez se resaltarán los nudos críticos respecto al Sistema de Registro en el contexto de continuidad de la violencia contra mujeres y niñas por el hecho de serlas.

7.1 Estado

El accionar de la política pública dentro del Estado en lo que compete a la normativa, las leyes y las instituciones encargadas de manejar los casos de violencia contra las mujeres y niñas, ha tenido dos momentos importantes entre los años 2012 y 2018, que se destacarán a continuación.

Por un lado, en 2012, tras cinco años de vigencia del Plan para la Erradicación de la Violencia hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres, se propuso poner en marcha una serie de metodologías y mecanismos para cumplir el objetivo propuesto del registro. El Sistema de Registro se institucionalizó, lo que implicó un cambio en el procedimiento para enfrentar la violencia contra mujeres y niñas por parte de las instituciones que formaban parte del sistema.

Antes de 2013 las causas por la denominada violencia intrafamiliar se tramitaban de manera exclusiva bajo la normativa de la Ley 103 (Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia) a través de las Comisarías de la Mujer y la Familia que dependían del Ministerio del Interior. A partir de la vigencia de la Constitución de la República (2008), se estableció el *principio de unidad jurisdiccional*, por el que los únicos órganos encargados de administrar justicia eran los jurisdiccionales de

la Función Judicial. Para ello, se inició un periodo de transición de las competencias administrativas hacia las judiciales (Consejo de la Judicatura, 2017. Ver anexo 1).

Con la creación del COIP en 2014, la tipificación de los casos de violencia basada en género y del femicidio hizo que los órganos de la Función Judicial establecieran nuevos mecanismos de gestión y registro.

A partir de ello, el Sistema Automático de Trámites Judiciales del Ecuador (SATJE) modificó el sistema de registro haciendo posible la diferenciación del ingreso por tipo de violencia; asimismo, el número de unidades judiciales competentes en violencia aumentaron por designación de prelación. Es decir, la cobertura territorial abarca todas las provincias.

En 2018, con la publicación de la nueva Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres, se estableció como su parte fundamental el Sistema Nacional Integral para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres (niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores), donde se volvió a presentar la creación de un Registro Único de Violencia, además de un Observatorio Nacional, como lo establece el art. 16 de la mencionada ley.

Nudo crítico

La falta de coordinación interinstitucional, la ausencia de protocolos y formatos adaptados a cada instancia generadora de información sobre violencia contra mujeres y niñas que permitieran recoger y sistematizar la información administrativa, con las variables específicas y consolidarla; la falta de voluntad política, y la ausencia de evaluaciones respecto a los nudos críticos que impidieron la creación del Sistema Único de Violencia desde 2007 hasta la actualidad, son los principales factores que determinan que, al momento, no tengamos una información oficial confiable.

A continuación, analizamos los planteamientos de algunas de las instituciones del Estado —en el tiempo designado para este estudio—, y qué es lo que se ha propuesto en cuanto al registro de datos de violencia contra mujeres y niñas. También se identifican sus nudos críticos.

Fiscalía General del Estado, a través de los juzgados

Investiga los delitos de violencia de género, bajo procedimientos técnicos integrados en la Unidad de Atención en Peritaje Integral (UAPI). Esta

instancia se encarga de ayudar a las víctimas de violencia de género, verificando las necesidades de cada caso. Cuenta con los servicios de medicina legal, atención psicológica, cámara de Gessel[7] y trabajo social (Fiscalía General del Estado, 2018).

Este órgano recepta las denuncias y cumple con lo estipulado en el art. 195 de la Constitución: la Fiscalía General del Estado (2018):

- Dirigirá de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal.
- Durante el proceso ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas.
- De hallar mérito acusará a los presuntos infractores ante el Juez competente, e impulsará la acusación en la sustanciación penal.
- Para cumplir sus funciones, la Fiscalía organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial.
- Dirigirá el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal.

Esta institución realiza sus procedimientos respecto a los tipos de violencia basada en género establecidos por el COIP desde el 10 de agosto de 2014, poniendo en práctica los artículos:

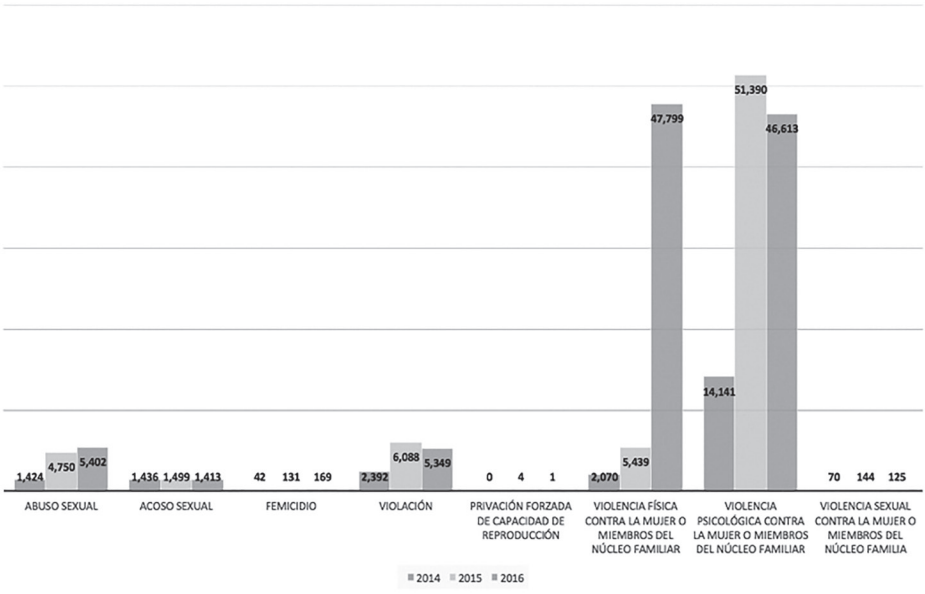
155: Violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar.
156: Violencia física contra la mujer o miembros del núcleo familiar.
157: Violencia psicológica contra la mujer o miembros del núcleo familiar.
158: Violencia sexual contra la mujer o miembros del núcleo familiar.
141: Femicidio.
142: Agravantes del femicidio.
164: Inseminación artificial.
165: Privación forzada de la capacidad de reproducción.
166: Acoso sexual.
167: Estupro.
170: Abuso sexual.
171: Violación.

7 Es una habitación con ambiente tranquilo, en donde un profesional de la Fiscalía recoge el testimonio de la víctima en audio y video (Fiscalía General del Estado, 2018).

La Fiscalía mantiene un registro de casos considerados como los de mayor incidencia de denuncias a nivel nacional. Estos datos se registran entre 2015 y 2016.

Figura 4

Número de delitos basados en violencia de género



Fuente: Fiscalía General del Estado, obtenidos mediante oficio en 2017.
Elaboración propia.

En la figura se aprecia que el registro por separado del abuso sexual, el acoso sexual, la violación y la violencia sexual contra la mujer o miembros del núcleo familia. Si bien esta distinción en el registro de estos casos sirve para evidenciar los distintos tipos de delitos sexuales, en el análisis será pertinente agruparlos para entender que la realidad de estos es mayor: los datos altamente desagregados pueden minimizar la mirada completa del problema y relativizar la realidad. Lo que se evidencia, entonces, es que los casos de delitos sexuales son altos.

Tabla 2
Datos de la Fiscalía sobre registro de tipos de violencia basada en género

Tipo de delito	2014	2015	2016	Total general	%
Violencia psicológica	14.141	51.390	46.613	112.144	72,4
Violación	2.392	6.088	5.349	13.829	8,9
Violencia física	2.070	5.439	4.779	12.288	7,9
Abuso sexual	1.424	4.750	5.402	11.576	7,5
Acoso sexual	1.436	1.499	1.413	4.348	2,8
Femicidio	42	131	169	342	0,2
Violencia sexual	70	144	125	339	0,2
Privación forzada de la capacidad de reproducción	0	4	1	5	0,0
TOTAL	23.589	71.460	65.867	154.871	100

Fuente: Sistema de Actuaciones Fiscales SIAF 2.0.
Elaboración propia.

Nudo crítico

Los cuadros basados en información oficial de la Fiscalía no integran todos los tipos de violencia basada en género que plantea en su procedimiento y establecidos por el COIP; además, la información general sobre los casos de violencia no representa un detalle riguroso de las personas violentadas. Colocar de manera general los datos de violencia física, psicológica y sexual contra "la mujer o miembros del grupo familiar", no especifica que estos datos de violencia pueden también ser contra niñas: no existe un enfoque intergeneracional que revele de manera específica la violencia por grupos de edad.

Además, es importante tomar en cuenta que, si se compara la cantidad de cada tipo de delito durante los años 2014, 2015 y 2016, las cifras han ido en aumento, si bien en 2016 hay un porcentaje menor respecto a 2015, las cifras se mantienen muy altas y los casos de abuso sexual aumentan en 2016. Por lo tanto, se constata que la sola recopilación de datos —que, además, representa una parte de la información de los casos generada por una sola institució— no es suficiente para generar insumos para un análisis completo y formular políticas públicas que puedan contrarrestar la realidad que viven las mujeres víctimas de violencia.

Consejo de la Judicatura

Es el órgano de Gobierno encargado de la administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, en 2013 dispuso la creación de Unidades Judiciales especializadas en Violencia contra la Mujer y la Familia, que debían estar integradas por juezas y jueces de primer nivel, con competencia cantonal y funcionamiento desconcentrado dentro de la circunscripción territorial determinada por resolución.

Estas unidades y las unidades judiciales que subrogan competencia son instancias públicas especializadas para administrar justicia en esta materia. Su finalidad es brindar atención a las mujeres y miembros del núcleo familiar víctimas de violencia, orientar en derechos, dar apoyo legal, valorar el riesgo y el daño, levantar pericias en el área médica, psicológica y social, informar sobre los recursos para la protección ante la violencia, otorgar las medidas de protección y efectuar un juicio justo, observando los principios y estándares constitucionales e internacionales (Consejo de la Judicatura en 2017).

A nivel nacional se pueden presentar denuncias de violencia en 171 Unidades Judiciales distribuidas en 167 cantones, con cobertura en 221 cantones. En Quito y Guayaquil se han creado Unidades Judiciales para conocer y resolver delitos flagrantes con cobertura a nivel de Distrito.

Todos estos procedimientos y espacios integran la recolección de datos de cada caso, que son parte del registro.

Tabla 3
Datos del Consejo de la Judicatura sobre violencia basada en género

Año	Total de causas ingresadas
2013 Acorde a la Ley 103	30.243
2014 enero a julio, acorde a la Ley 103	44.651
2014 con vigencia del COIP	20.776
2015	79.874
2016	50.356

Fuente: Consejo de la Judicatura 2017. Elaboración propia.

Si bien los datos de la tabla varían según la ley vigente en la época, también demuestra que hubo una disminución de causas ingresadas en 2016 respecto al año precedente: esta última cifra es superior respecto a la recogida en 2013.A

partir de la vigencia del COIP (2014), el Consejo de la Judicatura considera que las infracciones de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar se dividen en:

a) Infracciones contravencionales:
   Art. 159: violencia física.
b) Infracciones penales:
   Art. 156: violencia física.
   Art. 157: violencia psicológica.
   Art. 159: violencia sexual.

Nudo crítico

Las categorías consideradas por el Consejo de la Judicatura para registrar los casos de violencia contra las mujeres, de acuerdo a la tipificación del COIP, son menos con relación a las categorías que toma en cuenta la Fiscalía General del Estado. Esto demuestra que no existe un acuerdo entre las dos instituciones para establecer qué categorías registrar en sus procedimientos.

Al igual que la Fiscalía, se establecen las políticas hacia "la mujer y la familia", o "la mujer y miembros del núcleo familiar", dejando de lado el análisis específico intergeneracional que es necesario para identificar las violencias contra las niñas.

El Consejo de la Judicatura es una de las instituciones encargadas de gestionar el Sistema de Registro dentro de la estructura creada por el Estado para este fin, pero se observa que su énfasis está puesto en la denuncia y resolución de casos a nivel judicial, mas no en fomentar y fortalecerlo.

Ministerio de Salud Pública (MSP)

El MSP considera a la violencia de género como un problema de salud pública, ya que afecta a la sanidad física, emocional y mental de las personas, a más de ser un riesgo para la vida. Por ello, desde 2007, creó el Programa de Prevención y Atención Integral de la Violencia de Género, que en 2011 se articuló con la Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar (ENIPLA), que establece acciones a nivel gubernamental y realiza, simultáneamente, prevención y atención integral a las víctimas.

Entre estas acciones, se crearon espacios específicos para atender de forma privada a personas víctimas de violencia, denominados *salas de primera acogida*; en ellas se encuentra un equipo interdisciplinario constituido por médicas, psicólogos y trabajadores sociales.
Desde 2014 existen salas de primera acogida en 15 unidades de salud en 11 provincias del país: Esmeraldas, Manabí, Guayas, El Oro, Pichincha, Chimborazo, Tungurahua, Azuay, Loja, Orellana y Morona Santiago.

Son sus servicios:

- Atender de forma inmediata a la víctima, hasta lograr estabilizarla física y psicológicamente.
- Tomar enseguida muestras y realizar exámenes complementarios, según la urgencia del caso.
- Establecer un parte diario.
- Dar informes sobre las prácticas profesionales realizadas, según las normas y protocolos concebidos para el efecto.
- Al ser parte de la ruta intersectorial local de violencia, deben establecer comunicación inmediata con otras instituciones (MIES, fiscalías, Dinapen, unidades especializadas u otras entidades competentes) para que, una vez notificado el acto violento por parte de salud, se dé una respuesta integral en atención, protección, apoyo y sanción del agresor.

En 2014 el MSP registró en sus establecimientos 42.534 atenciones a violencia de género: 15.524 por violencia física, 16.301 por violencia psicológica y 10.709 por violencia sexual. El 40% de las atenciones se dieron en salas de primera acogida y el resto a través de servicios de consulta en todo el país. Es importante anotar que el 24,64% de las atenciones en violencia sexual registradas eran de niños y niñas de entre 10 y 14 años, lo que incide en el embarazo en ese grupo de edad.

Este ministerio organiza e implementa la Norma Técnica de Atención Integral en Violencia de Género. Para este documento se analiza la de 2014, por ser la última referencia al respecto. El propósito expreso en este documento es el siguiente:

> Normar la atención integral en salud en casos de violencia de género, mediante la prevención, identificación, atención oportuna, derivación, transferencia y seguimiento de las presuntas víctimas de hechos de violencia de género, en cualquier momento de su ciclo de vida en los establecimientos del Sistema Nacional de Salud. Los objetivos son: a) implementar herramientas técnicas para facilitar la atención integral de violencia basada en género; b) implementar acciones básicas que requieren coordinación, articulación y la mejor utilización de los recursos interinstitucionales y del Sistema Nacional

> de Salud; c) adoptar medidas tendientes a evitar la violencia de género y su réplica; d) facilitar el acceso al Sistema Nacional de Justicia de las víctimas de violencia de género, y e) articular y coordinar con los sistemas de protección del país (MSP, 2014, p. 11).

Estos procedimientos, objetivos y normativas han cambiado con la transformación de las políticas públicas enmarcadas en el MSP. Un cambio importante fue la eliminación del programa ENIPLA, que adoptó medidas para trabajar los derechos sexuales y reproductivos, y la creación en su lugar del Plan Familia. Para el presidente de ese entonces, Rafael Correa, la ENIPLA "privilegiaba la intervención del sistema de salud antes que la participación de la familia en la formación de los jóvenes en temas de educación sexual" (Estrella, 2015).

Este cambio hizo modificaciones importantes en la gestión y registro de los casos de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes por parte del MSP, ya que la política pública pasó de ser una estrategia intersectorial a una dependiente únicamente del Ejecutivo. Para 2017, con la llegada del presidente Lenín Moreno, el Plan Familia fue eliminado. En julio de 2018 el Gobierno retomó el enfoque con la presentación de la nueva Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018-2025 (MSP, 2018).

Nudo crítico

Los cambios drásticos, en una de las políticas públicas tan importante como la descrita, responden a dos formas antagónicas de entender la gestión de las políticas relacionada con los derechos de las mujeres. Por múltiples razones pero, sobre todo, por las experiencias encarnadas de miles de mujeres y niñas a lo largo de la historia y alrededor del mundo, se sabe que aquellas políticas que no basan su gestión en erradicar la violencia contra mujeres y niñas, que los mismos registros estatales demuestran, sino en preceptos morales, no laicos, generan retrocesos o anulan el avance de los derechos.

Es importante entender que estas transformaciones antagónicas interfieren en el registro de casos sobre violencia en temas reproductivos y sexuales y en el enfoque que estos registros determinan en la política pública.

A pesar de los cambios, los funcionarios de salud deben seguir manteniendo un sistema de registro de acuerdo a las normativas establecidas mediante un procedimiento específico, organizado y especializado en temas médicos y legales, como se observa en las fichas presentes en la normativa citada anteriormente.

En este sentido, en la práctica de atención a la violencia de género en los sistemas de salud, quienes están cerca a las víctimas aseguran que los médicos o personas que las atienden tienen problemas a la hora de enviar los registros a las demás instancias encargadas de gestionar los casos.

Nudo crítico

"Ahí el nudo crítico es que los profesionales, a pesar de que existe una política y han sido capacitados, no quieren registrar los casos de violencia porque eso implica que, en ciertos casos, deban ir a la audiencia o enfrentar a los maltratantes o sus familias, que con frecuencia están vinculados con temas de drogas, delincuenciales, etc., y que amedrentan a los profesionales que han hecho los informes... Hay temor, no quieren hacerlo. Pero quien hace la denuncia no es el funcionario, sino la institución" (Entrevista a Tatiana Montalvo, de COMPINA, encargada de la Ruta de protección integral a niñas, niños y adolescentes, marzo de 2017).

Se tiene que entender que la institución es la responsable frente a la administración de justicia. Por lo tanto, debe haber asesoría jurídica para que los profesionales de la salud sepan lo que tienen que hacer a la hora de presentarse en una audiencia.

Policía Nacional

Cuenta con tres dependencias para intervenir en casos de violencia de género: el Departamento de Violencia Intrafamiliar, la Policía Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes, y la Dirección Nacional de Policía Comunitaria, y tres actores: agentes investigadores del Departamento, agentes investigadores de la Policía Especializada y servidores policiales de las unidades de Policía Comunitaria (Policía Nacional del Ecuador, 2017).

En coordinación directa entre esas tres dependencias han construido el *Protocolo de actuación especial en casos relacionados con violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar*, de 2016. Este es el instrumento que regula la actuación de la Policía Nacional respecto a los lugares de registro.

El proceso de obtención de datos sobre casos de violencia de género implica investigación, intervención en flagrancia, atención y patrullaje, investigación

de delitos y contravenciones y medidas de protección. En cada uno de estos procedimientos se hace un registro con distinta información, en tres niveles:

1. Información del procedimiento al Sistema Integrado de Seguridad (SIS ECU 911) para registrar la actuación que van a realizar los servidores policiales.
2. Registro del presunto agresor, respetando su integridad física, psicológica, identidad de género y diversidad sexual e informándole los derechos constitucionales que le asisten.
3. Elaboración del parte policial, adjuntando los respectivos respaldos para que sean remitidos a la autoridad competente. Este es el último paso de la gestión de la Policía Nacional en la ruta de la denuncia.

Nudos críticos

La Policía Nacional hace su gestión entendiendo la violencia contra las mujeres como parte de la violencia intrafamiliar. No es visible la actuación de la policía en cuanto a la violencia contra las mujeres que no responda a lo que se considera "intrafamiliar".

Siendo que la Policía Nacional es una de las primeras instancias a la que acude quien vive violencia machista, este primer registro es muy importante y requiere mucha sensibilidad de quien lo registra. Sin embargo, aún se identifican prácticas que revictimizan a las mujeres o que intervienen en la identificación de datos para el registro de los casos: por ejemplo, cuando miembros de la Policía hacen comentarios morales que provocan que las víctimas de violencia decaigan en el avance de sus denuncias (Observación en el taller de socialización de los avances de este documento, julio de 2018).

Sistema Integrado de Seguridad (SIS, ECU 911)

Otra instancia a la que acuden las mujeres víctimas de violencia de género es al número de emergencias ECU 911. Para el sistema de registro, los operadores del sistema identifican el tipo de emergencia y lo derivan a la Policía. El SIS ECU 911 recepta el procedimiento de los servidores policiales para que exista un único registro de la actuación que se realiza.

La misión del SIS ECU 911 propone lo siguiente:

> Gestionar en todo el territorio ecuatoriano, la atención de las situaciones de emergencia de la ciudadanía, reportadas a través del número 911, y las que se generen por video vigilancia y monitoreo de alarmas, mediante el despacho de recursos de respuesta especializados pertenecientes a organismos públicos y privados articulados al sistema, con la finalidad de contribuir, de manera permanente, a la consecución y mantenimiento de la seguridad integral ciudadana (ECU 911, 2018).

De acuerdo al manifiesto del colectivo Geografía Crítica del Ecuador, que, tras elaborar el mapeo sobre la violencia contra las mujeres, analizó el registro de casos de la ruta de la denuncia —y de esta al ECU 911—, los registros de esta instancia no contaban con la variable de género hasta 2017 (Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador, 2017).

Nudo crítico

La ausencia de la variable de género, en los datos del ECU 911, es un vacío importante para el registro de casos de violencia contra mujeres y niñas: siendo esta institución la parte inicial de la cadena de la ruta de denuncia, este vacío puede anular el registro de casos por violencia de género y, como consecuencia, causar graves perjuicios a las víctimas: al generar impunidad y dificultar la erradicación de la violencia contra las mujeres.

INEC

Trabaja temas específicos mediante Comisiones Especiales de Estadística, que son sus organismos auxiliares y asesores. Estas comisiones están conformadas, según los casos, por representantes de las instituciones productoras y usuarias de estadísticas; estas, a su vez, homologan las metodologías de cálculo de índices e indicadores, establecen el cierre de brechas de información estadística prioritaria y proponen mejoras a la producción estadística a utilizarse en la planificación nacional.

Aunque el INEC crea las herramientas para el levantamiento de datos, los sistematiza y los convierte en estadística, esta institución no considera que esto sea un registro pues no están dentro del Sistema Único de Registro. Argumentan que censo, estadística y registro no son lo mismo (Testimonio de Irina Marín, en el taller de validación, julio de 2018).

A pesar de esto, se propone el análisis de las estadísticas del INEC por ser la principal fuente de datos y que sirve de referencia tanto para el Estado como para otras instituciones no gubernamentales, organizaciones sociales y la sociedad en general, para dar cuenta sobre la violencia contra las mujeres.

Existen dos comisiones que generan estadísticas referentes a violencia de género, por un lado la Comisión Especial de estadística de género que genera y lleva adelante la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres:[8]

> La encuesta fue propuesta para ser realizada cada cinco años; sin embargo, por temas de presupuesto no se realizó en su momento... Nos aseguraron que este año se entregará el financiamiento para realizarla, porque la encuesta está lista para ser ejecutada. Esperamos que en agosto de este año... (Funcionaria de la Comisión Especial de Género, entrevista mayo de 2018).[9]

Nudo crítico

La insuficiente priorización en la entrega de presupuesto para esta encuesta dificulta el cumplimiento de la meta propuesta de realizarla cada cinco años. Es urgente y necesario contar con los datos estadísticos sobre el tema, que permitan tanto comparar los datos anteriores con los actuales como visibilizar de mejor manera los índices de violencia (su incremento o disminución); por otro lado, esta herramienta es fundamental para analizar, denunciar o mejorar procedimientos y mecanismos para erradicar la violencia contra las mujeres y niñas.

En el taller de validación de este estudio, la funcionaria de la Comisión Especial de Género del INEC afirmó que la nueva encuesta está lista para realizarse, y que ahora incluye violencia obstétrica, política, cibernética —que constan en la actual Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres—, algo que sin duda es necesario analizar en el contexto actual. Este hecho da cuenta de otras formas de violencia contra mujeres y niñas que se han sumado a la lista de formas de violencia machista y que no han sido tomadas en cuenta por muchas instituciones estatales.

8 Para agosto de 2018 se tenía previsto la realización de la nueva encuesta, de acuerdo a la funcionaria de la Comisión Especial de Género, entrevistada en mayo de 2018.

9 La funcionaria solicitó mantener el anonimato ya que la información proporcionada es institucional.

Nudo crítico

Que el Estado no actualice sus variables para el registro de violencia da cuenta de las falencias en cuanto a la diversidad de violencias machistas que atraviesan mujeres y niñas, y que se renuevan o se instalan en otras formas de socialización, como las redes sociales, o violencias comunes e históricas como la violencia obstétrica, entre otras.

La misma funcionaria comentó que en esta nueva encuesta, al igual que la de 2011, no habrá datos desagregados a nivel parroquial, y que únicamente se hará en los cantones Quito y Guayaquil.

Nudo crítico

Dada la importancia de esta encuesta, resulta preocupante que nuevamente no se realice la desagregación de información a nivel parroquial y en escalas más pequeñas. La ausencia de información desagregada de estos sectores mantiene la impunidad de la violencia machista, y perpetúa la deuda histórica de atención por parte del Estado. Por lo tanto, es su deber priorizar la realización de la encuesta y la gestión de los datos de la información que resulten de esta en los lugares territorialmente marginados. Caso contrario, la reproducción de la violencia machista, que se suma a las desigualdades de clase social y de condición étnica, continuará, y el Estado y las instituciones encargadas del caso serán las principales responsables de no desagregar los datos que registran la realidad de las mujeres en los distintos territorios y sus diversidades; lo que es discriminatorio.

También el INEC cuenta con la Comisión de Seguridad Ciudadana y Justicia que, entre otras cosas, elabora los datos estadísticos sobre femicidio.

> Esta Comisión establece y homologa los lineamientos, criterios técnicos y esquemas metodológicos para la producción y análisis de la información oficial sobre estadísticas de seguridad ciudadana y justicia, que sirven como insumo para "construir un sistema nacional de información de seguridad ciudadana y justicia, lo cual permitirá pasar de la información al conocimiento y de este a la acción pública" (Comisión Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia. Documento del INEC, 2018. Ver anexo 4). En este sentido "la comisión determinó una carencia en la metodología de levantamiento y tratamiento de la información sobre femicidio que

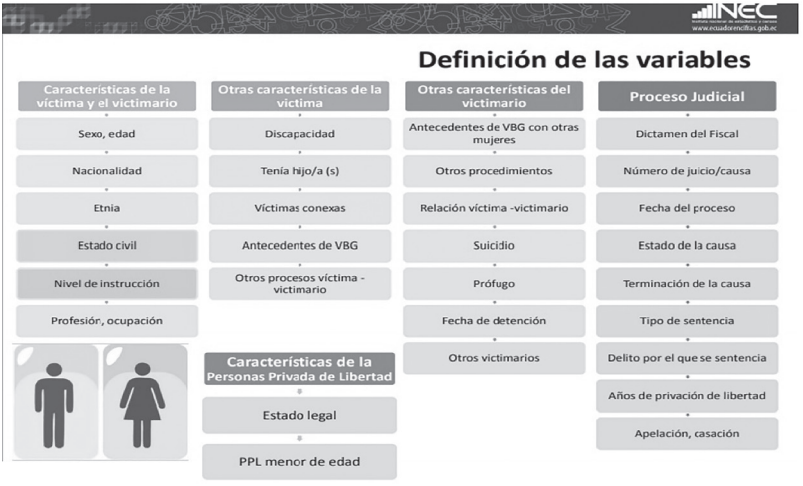
> garantice datos de calidad, seguros y confiables... (Funcionaria de la Comisión de Seguridad Ciudadana y Justicia, entrevista, mayo de 2018).

Debido a esto, en 2016 se creó la Subcomisión Técnica de Validación del Femicidio, que, desde septiembre de 2017 hasta la actualidad, realiza la actualización y reporte semanal de la información.

Desde entonces, esta entidad coordina la gestión estadística para construir un sistema de información nacional sobre femicidio, en conjunto con la SENPLADES, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y la Secretaría Técnica de Drogas, como parte de la Función Ejecutiva, y el Ministerio de Defensa Nacional, ECU 911, Consejo de Judicatura, Fiscalía General del Estado y Agencia Nacional de Tránsito, como parte de la Función Judicial. Subcomisión donde, además, pueden participar, en calidad de invitados, representantes de otras instituciones públicas y organismos especializados, en este caso el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (Comisión Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia. Documento del INEC, 2018. Ver anexo 4).

Figura 5

Variables utilizadas por la Subcomisión Técnica de Validación del Femicidio del INEC para la creación de estadísticas sobre el caso



Fuente y elaboración: INEC, 2018.

Fuente y elaboración: INEC, 2018.

Las variables para el levantamiento de la información sobre femicidios permiten recoger datos geográficos de manera específica, lo que aporta al entendimiento y caracterización —incluso socioeconómica— de las personas implicadas en los casos.

Nudo crítico

Entre los vacíos encontrados en las variables están, por ejemplo, el país de residencia o estado migratorio de la víctima y el victimario, y el estado de los hijos que quedan de estos casos. El no considerarlos en la estadística y el registro genera un vacío en la información, lo que produce también su desprotección y la ausencia de seguimiento de los casos.

7.2 Instituciones del gobierno local: el DMQ

Centros de Equidad y Justicia (CEJ)

En coordinación con la Secretaría de Seguridad, trabajan ejes de prevención, asesoramiento legal, apoyo psicológico y acompañamiento a mujeres, niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia. La base de datos consolidada a nivel del distrito se generó desde 2015. "Antes, el sistema de registro era poco efectivo, tampoco ahora tenemos sistemas de gestión informática, y es una vergüenza y una pena, porque por temas presupuestarios, de lógica pragmática, nunca ha sido una prioridad", dice Cristian Goyes, coordinador técnico del CEJ (Entrevista, junio de 2018).

A pesar de tener una base de datos consolidada, la información no se encuentra analizada: "nosotros no hacemos análisis, no tenemos tiempo ni, obviamente, la capacidad operativa. A mí encantaría tener aquí a alguien que se encargue de analizar datos, para que eso nos aporte eficiencia en el momento de tomar decisiones" (Entrevista a Cristian Goyes, junio de 2018). Señala que, por ejemplo, en cuanto a prevención se pudo incidir a partir de la encuesta del INEC realizada en 2011. Debido a que Eloy Alfaro, La Delicia y Quitumbe fueron las zonas que más denuncias de violencia registraron, se implementaron planes especiales, en los que el CEJ se enfocó especialmente en estos territorios.

Acerca del sistema de registro, comenta que "en tanto no se genere un sistema de protección, no hablo de una herramienta informática, sino de un sistema institucionalizado de atención a mujeres víctimas de violencia, o a personas víctimas de violencia, nos tocará siempre cruzar las bases de datos. No hay más remedio que sacar la información de un lado, sacar la información del otro, hipotetizar, y al final sacar conclusiones" (Entrevista a Cristian Goyes, junio de 2018). Asimismo, señala que es importante tener los datos analizados, debidamente ingresados y procesados.

En cuanto a la problemática, al momento del ingreso de datos, se sugirió que la responsabilidad de la persona que llena el formulario debe estar especificada en el mismo instrumento. Igualmente, se puso énfasis en conocer si la persona ha sido derivada de otra institución o mantiene procesos abiertos en otras instancias. Se propuso revisar los procesos de capacitación del personal que trabaja en las distintas instituciones, ya que el número de personas que ha permanecido un buen tiempo es reducido.

Sobre la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres, dijo que puede ser problemático para las Juntas de Protección de Derechos trabajar con dos grupos de atención prioritaria, brindando medidas de protección administrativas en los casos de violencia contra las mujeres: "podría resolverse proponiendo que Quito tenga un centro de equidad y justicia y una junta de protección por zona y ahí sí poder hablar de celeridad en los procesos, caso contrario es inútil pensar que, con dos o cuatro juntas trabajando con dos grupos de atención prioritaria, vayamos a resolver el problema" (Entrevista a Cristian Goyes, junio de 2018).

Nudo crítico

El problema de los datos se remonta a su ingreso, ya que muchas veces estos no son registrados correctamente; lo que crea vacíos de información. Hay poca estabilidad laboral en los centros de equidad y justicia; por lo tanto, inestabilidad para mantener los procedimientos institucionales, entre estos el sistema de registro.

Desde 2015 se cuenta con una base de datos electrónica; sin embargo, estos datos no han sido sistematizados debido a la falta de recursos y personal. Se registra el número de atenciones, pero no hay seguimiento. Es decir, no hay un mecanismo para saber quiénes no regresan después de una primera atención.

Otro problema fundamental en los Centros de Equidad y Justicia es la falta de fortalecimiento de su gestión por parte del Municipio de Quito. Esto se evidencia en la poca capacidad de los espacios físicos, en la sobrecarga de trabajo en pocas personas, o la falta de personal contratado para procedimientos de manejo de datos para el registro. El poco presupuesto destinado a estos centros afecta el sostenimiento de su trabajo, así como la escasa voluntad política para fortalecer estos espacios.

Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos (JMPD)

No trabajan con variables de género y no pueden proporcionar estadísticas. En el formato único de denuncia se registra la ubicación, discapacidad, edad, nombre de la institución educativa a la que pertenecen (Junta de Protección de Derechos, 2017. Formato único de denuncia. Ver anexo 2). Es decir, estas instancias no están encargadas de generar un registro específico en casos de violencia de género, mantienen un registro propio específico para el manejo de los casos que llegan a la institución.

Antes de la promulgación de la Ley de 2018, estas juntas formaban parte del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, con base en el artículo 192, numeral 2, literal a del Código de la Niñez y Adolescencia, e integrado por organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas; y organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos, dentro de los cuales se encuentran "las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y los organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos" (Resolución N° A002 de la Alcaldía Metropolitana de Quito, 2018, p. 2).

Actualmente, las Juntas son para el conjunto de grupos de atención prioritaria, pero deben otorgar medidas administrativas tanto a niñez y adolescencia como a mujeres víctimas de violencia.

Sin embargo, antes del cambio mencionado, se declaró que las Juntas de Protección de Derechos fueran espacios que manejaran casos de violencia contra la niñez y la adolescencia, recogieran los primeros datos y posteriormente los remitieran a las instituciones competentes; cuando se abría un caso de manera legal, a partir de los datos que maneja la Junta, "esta los atiende mediante casilleros judiciales y da el seguimiento necesario" (Entrevista a Ernesto Beltrán, coordinador de la Junta de Protección de Derechos, zona centro, mayo de 2018).

> Como grupos de atención prioritaria, no había un filtro de violencia de género; cuando hay un caso de violencia sexual contra un niño, niña o adolescente, por ejemplo, no se considera como violencia de género. Lo que nosotros garantizamos y promocionamos es la aplicación de derechos; ese es nuestro objetivo principal (Entrevista a Ernesto Beltrán, mayo de 2018).

Para los funcionarios de las Juntas no es factible abrir casos por violencia de género, Beltrán asegura que estos casos requieren unas juntas particulares pues "añadir casos de violencia de género tendría mucho más peso que la atención a niños, niñas y adolescentes y, además, generaría mayor carga procesal" (Entrevista a Ernesto Beltrán, mayo de 2018). Esto se sumaría a la poca capacidad, tanto física como de gestión, que tienen las Juntas de Protección ya que solo existen dos en todo el DMQ. Aunque ya se generó una resolución por parte del Municipio para crear dos más, en Quitumbe y Calderón; esto aún no se hace efectivo, aunque debería ser una prioridad.

Nudo crítico

Contar con apenas dos Juntas Metropolitanas de Protección de Derechos para todo el DMQ es un problema para generar datos claros y representativos sobre casos de violencia hacia estos grupos. Reconocen que no es una prioridad fortalecer estos espacios, lo que incide en el aumento de casos de violencia pues la entidad que vela por los derechos de la niñez y adolescencia en Quito no logra cubrir el alto índice de casos; resultaría todavía más problemático si también asumen los casos de violencia contra las mujeres, sin el fortalecimiento y la capacidad física y administrativa para ampliar el trabajo.

Si bien la realidad de las Juntas de Protección de Derechos necesita ser considerada a la hora de cuestionar sus procedimientos respecto a la violencia de género, nos preguntamos qué enfoque se da a los altos índices de violencia sexual cuando, por ejemplo, en 2017 se registraron 130 casos de violencia o abuso sexual contra niñas, niños y adolescentes —de los casos de adolescentes, todas fueron mujeres solo en la zona Centro— (Entrevista a Ernesto Beltrán, mayo de 2018). Asimismo, "según las denuncias receptadas en la Fiscalía, 14,1% de mujeres sufrieron abuso sexual antes de cumplir los 18 años, siendo este cometido en más del 90% por familiares o allegados a las víctimas. Otro dato es que del total de la población de mujeres del DMQ, de entre 12 y 18 años de edad, 5,5% son madres adolescentes" (COMPINA, 2018, pp. 36-37).

La inclusión de la violencia de género en la gestión de las Juntas de Protección de Derechos a la Niñez y Adolescencia debería ser una de las principales consideraciones dados los altos y crecientes índices de violencia contra una población altamente vulnerable. Además, resulta clave entender que la violencia machista, si bien afecta principalmente a niñas y adolescentes mujeres, también afecta a adolescentes varones y niños.

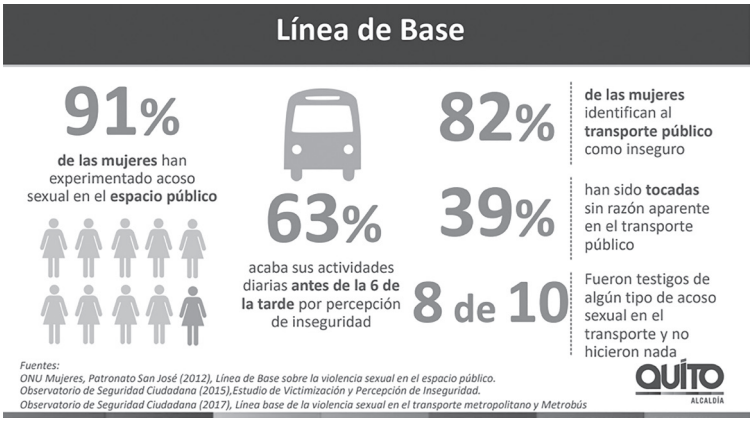
Patronato Municipal San José: Política de Género "Ciudades seguras para mujeres y niñas" de las Naciones Unidas enfocada en el transporte público de Quito. Enfocada en la campaña Bájale al Acoso

Es una plataforma móvil que permite a las personas afectadas reportar casos de acoso sexual en el Sistema de Transporte Municipal. Enviando un mensaje de texto al 6367 con la palabra ACOSO y el número de la unidad de transporte, la persona afectada recibirá una llamada para guía y manejo de crisis (Patronato Municipal San José, 2018).

> El Patronato Municipal San José creó una unidad de género específica, que es la entidad delegada por el alcalde de Quito para ejecutar y coordinar las políticas de género del Municipio, en especial las políticas de "Ciudades seguras para mujeres y niñas" de ONU Mujeres (Entrevista a Thalía Bueno, jefa de Proyectos y Servicios de Género del Patronato San José, julio de 2018).

En 2016 el alcalde declaró a Quito ciudad segura para mujeres y niñas. Uno de los objetivos que más se ha trabajado es el de la prevención del acoso en el transporte público. La primera acción fue el levantamiento de la línea de base.

Figura 6
Línea base sobre violencia sexual en el espacio público



Fuente: Patronato Municipal San José.

Nudo crítico

Los datos que indicamos se generaron a partir de un estudio de ONU Mujeres, el Patronato no cuenta con sus propias estadísticas, por ello nos remitieron directamente a la organización.

Las cifras de violencia son altas e impactan la vida de las mujeres en el espacio público en Quito, y cuentan con datos de 2012, 2015 y 2017. Esta diferencia de años para mostrarlos de esa forma hasta 2018, evidencia la escasa actualización de los registros o la falta de consolidación de los datos por año.

Figura 7

Ruta de la denuncia de Bájale al Acoso

Fuente: Patronato Municipal San José.

En esta ruta trabajan 15 personas exclusivamente para la atención de quienes sufren acoso y activan la alarma; entre estas personas están un abogado y un psicólogo. Cuentan que se hace acompañamiento, pero principalmente prevención.

> Hay dos matrices de registro, una que se hace inmediatamente en la llamada, con datos generales: nombre, estación, qué pasó, etc. Puede ocurrir que se atiende a la mujer y hasta ahí queda; en otros casos la agredida decide continuar con la denuncia y este va a la Fiscalía. De ahí el sistema se queda con las fichas de los casos sentenciados para darles seguimiento (Entrevista a Thalía Bueno, jefa de Proyectos y Servicios de Género del Patronato San José, julio de 2018).

Nudo crítico

Se identifica la limitada coordinación con la Fiscalía y otras instancias del Estado central para la referencia o para el seguimiento de casos. No hay un proceso único donde se pueda colocar la información: el tema está muy desarticulado.

Se nota la poca coordinación con otras entidades municipales, como los CEJ y las Juntas de Protección. A estas se las toma en cuenta básicamente para la derivación de casos.

El Municipio de Quito, a través del Patronato San José, ha desarrollado principalmente la política de transporte seguro para mujeres y niñas como proyecto emblemático, mas no en los espacios que trabajan violencia de género desde épocas anteriores, como los mencionados.

8. Usos del registro

Usos de registro

8.1 En instituciones educativas

Se presentan dos casos de instituciones educativas de nivel superior en las que existen departamentos u organizaciones encargadas de trabajar la violencia de género, entre otros temas relacionados con el análisis y la incidencia en políticas de género dentro y fuera de las instituciones. Se identifica en estas algunos de los procedimientos de registro y de uso del sistema de registro del Estado para conocer de qué manera estas fuentes de información se apegan a la realidad y necesidades de quienes lo usan.

Estos casos se enmarcan en los procedimientos que se están generando en las universidades tras la notificación oficial planteada por el Consejo de Educación Superior que mediante resolución del 30 de mayo de 2018 resolvió:

> Artículo 1.- Conocer y aprobar el "Protocolo de prevención y actuación en casos de acoso, discriminación y violencia basada en género y orientación sexual en las Instituciones de Educación Superior", presentado por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. Artículo 2.- Exhortar a las Universidades y Escuelas Politécnicas del país la implementación del instrumento referido en el artículo 1 hasta que elaboren su propia normativa sobre prevención y actuación en casos de acoso, discriminación y violencia basada en género y orientación sexual (Oficio N° CES-SC-2018-1297-0. Ver anexo 6).

Es importante reconocer la incidencia del Consejo de Educación Superior (CES) y la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) para promover la actuación de los institutos de educación superior, aunque también hay que aclarar que la creación de esta política institucional proviene de la cantidad de casos de violencia contra las mujeres en el espacio educativo, los registros extraoficiales y la presión social, dada la escasa actuación de las autoridades educativas frente a estos casos.

Universidad Central del Ecuador/ Instituto Nacional de Igualdad de Género y Derechos (INIGED)

La presentación de denuncias dentro de la universidad se puede hacer de forma verbal o escrita, de acuerdo al Protocolo General para la Prevención, Atención y Sanción de los Casos de Violencia Sexual y de Género, publicado en diciembre de 2017. Este instrumento establece que quien está a cargo de receptar las denuncias

es la oficina de Bienestar Universitario, que sabrá proceder de acuerdo al caso o redireccionarlo a las autoridades estatales. Esta oficina estará a cargo del manejo del formulario de recepción de denuncia de violencia sexual y de género que se encuentra en el documento del protocolo (Universidad Central del Ecuador, 2017, p. 39), formulario que es igual al que figura en el protocolo de la SENESCYT (2018, p. 39). Es decir, la universidad maneja un sistema de registro interno que únicamente tiene incidencia dentro del espacio universitario (Entrevista a Marisol Negrete, trabajadora social y directora encargada de Bienestar Universitario de la Universidad Central del Ecuador, septiembre de 2018).

A su vez, el Instituto de Investigación en Igualdad, Género y Derechos será responsable del manejo y gestión de los registros de violencia dentro de la universidad, ya que este es:

> Concebido como un centro académico que contribuirá con el levantamiento y análisis de datos, construcción de indicadores, estudios e investigaciones sobre violencias basadas en género, que favorezcan al conocimiento e impactos de la problemática, a la gestión y toma de decisiones. Adicionalmente, contribuirá con las campañas de capacitación, sensibilización y gestión del conocimiento (Protocolo General para la Prevención, Atención y Sanción de los Casos de Violencia Sexual y de Género, 2017, p. 13).

Una vez hecha la denuncia, la Unidad de Atención Integral proporcionará servicios de asesoramiento legal, ayuda psicológica y de una trabajadora social, para ofrecer medidas temporales de protección. La investigación deberá iniciar en un plazo máximo de 24 horas después de la denuncia. Si el caso no amerita sanción, se notificará a las partes y se procederá a su cierre. De lo contrario, se procederá a aplicar la ley y el estatuto universitario.

Los casos que proceden son enviados a la Fiscalía como materia penal, "la universidad es autónoma para conocer el caso, tiene su protocolo, pero toda la parte legal, del presunto responsable, y demás, es materia penal" (Entrevista a Paulina Palacios, INIGED, Universidad Central del Ecuador, junio de 2018). Esto se hace con el fin de no revictimizar o hacerlo público.

Nudo crítico

Sobre el actual Sistema de Registro del Estado comentan que falta articulación entre entidades, como Policía y Fiscalía. Otro problema es el constante cambio de personal en las instancias gubernamentales: "el Estado no acaba de engrosar su institucionalidad, entonces ahí existe un tema de vulnerabilidad que, en definitiva, repercute también en el cuerpo de las mujeres, porque el Estado no solidifica una sola presencia" (Entrevista a Paulina Palacios, INIGED, Universidad Central del Ecuador, junio de 2018). Al no consolidar una presencia única, las denunciantes se ven expuestas a la revictimización, ya que tienen que acudir a distintas instancias. La falta de un archivo único hace que los testimonios deban ser contados una y otra vez.

Asimismo, es una responsabilidad institucional dar seguimiento a las denuncias de acoso, discriminación y violencia basada en género presentadas por las mujeres, para poder prevenir el alto número de femicidios reportado anteriormente, que es producto de la violencia estructural y sistemática. Los procesos de violencia deberían tener seguimiento. Sobre todo, se señala que los casos de suicidio y muertes accidentales tendrían que ser investigadas a fondo, pues muchas ocasiones se trata de casos de femicidios, considerado que las mujeres podrían tener prácticas auto lesivas o suicidas, tras sufrir agresiones y violencias recurrentes.

Del mismo modo, el perfil de la persona denunciada debería tomarse en cuenta, "no es como hoy te acoso, pero nunca más te acosaré y nunca antes he acosado" (Entrevista a Paulina Palacios, INIGED, Universidad Central del Ecuador, 2018), al referirse a los casos en la Universidad Central. Asimismo, detrás de una denuncia de violencia, puede haber varios casos de otras mujeres que no los denunciaron.

Nudo crítico

El problema no es solamente de sistematización o articulación entre entidades, comienza desde el ingreso de datos, "así de simple: si llenasen la entrada bien, se tendría data, una base, y se tendría que hacer una reunión diaria, semanal, mensual, y cruzar todo (…). Es una voluntad patriarcal tan arraigada de no hacer las cosas y de que nuestros temas sean siempre tan de cajón de sastre" (Entrevista a Paulina Palacios, INIGED, Universidad Central del Ecuador, junio de 2018).

La burocracia alrededor de los procesos de violencia contra las mujeres también es otra problemática. Para indagar sobre los datos de violencia de género, las autoridades exigen disposiciones, protocolos, reglas, lo que no ocurre con otros casos, "no me preguntes por qué sigue sin hacerse, me quedo loca. Me imagino que es porque realmente somos cuerpos que no importan" (Entrevista a Paulina Palacios, INIGED, Universidad Central del Ecuador, junio de 2018).

Universidad Politécnica Salesiana (UPS)

En esta instancia universitaria existe un Comité de Ética que se encarga de tratar casos de violencia de género y acoso. En este se revisan los casos; aquellos que se consideran delitos no son tratados dentro de la universidad sino enviados a la Fiscalía. Paz Guarderas (coordinadora del Instrumento para la medición de acoso sexual en las IES del Ecuador y docente investigadora en la UPS) comenta:

> Cuando ya es un delito, el Comité de Ética pone en conocimiento de la Fiscalía, para que lleve el proceso. Lo que significa, desde mi perspectiva, que las universidades no se hacen mucho cargo de los procesos: como es la universidad la que pone bajo conocimiento de la Fiscalía por oficio, no hay una persona que esté detrás del proceso; en el ámbito legal las cosas funcionan mejor cuando hay alguien que está atrás de un proceso (Entrevista a Paz Guarderas, UPS, junio de 2018).

En este sentido, es necesario fortalecer la coordinación entre instituciones educativas y el Estado para hacer un seguimiento adecuado de los casos. Si bien la responsabilidad es del Estado, es importante que las universidades gestionen los casos para que participen en la incidencia para la transformación de los patrones socioculturales machistas y la erradicación de la violencia contra las mujeres y otras diversidades en el sistema educativo.

Nudo crítico

En la búsqueda de justicia frente a los casos de violencia, se identifica que el Estado centra sus esfuerzos en lo punitivo; igualmente, bajo esta lógica, se funcionaliza al sistema de registro.

"No debemos hacer que la lógica sea solo punitiva, tiene que haber sanciones en la universidad porque hay casos y casos. Si apostamos porque todo se envíe al sistema legal, el sistema legal es totalmente patriarcal y los casos terminarán en impunidad; nosotros queremos que haya una consecuencia en cada caso de acoso" (Entrevista a Paz Guarderas, UPS, junio de 2018).

En cuanto al tema de registro dentro de las universidades, opinan que históricamente este no ha sido una prioridad para la institución; únicamente desde la ordenanza del CES sobre el tema, la universidad empezó a gestionar su propio protocolo. Se resalta como positivo el que dentro de las comisiones se cuente con personas que provienen de una mesa de género y una experta externa en violencia de género.

Nudo crítico

El problema en torno al registro de denuncias es que visibiliza únicamente las denuncias y no los ciclos de violencias anteriores o las vulneraciones que no son sancionadas por el COIP. Solo se registra la denuncia, solo se denuncia lo que está contemplado en el COIP, y lo que está contemplado en el COIP no es toda la configuración compleja del acoso (Entrevista a Paz Guarderas, UPS, junio de 2018).

A partir de estas problemáticas y la naturalización del acoso en las universidades, se decidió crear un primer instrumento para poder medir el acoso sexual en la IES. En este instrumento participan siete universidades: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Universidad Central del Ecuador (UCE), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Universidad de Cuenca y la UPS. La importancia de este documento radica en que no considera únicamente las distintas formas de acoso y violencia que sufre la población estudiantil, sino también el cuerpo docente y personal administrativo. Esto permite revelar los efectos del acoso en el rendimiento académico y también en el ámbito laboral. Asimismo, se hace intersecciones con etnia, orientación sexual, situación migratoria, tipo de contratos y jerarquías diversas que permiten entender cómo se complejizan las distintas discriminaciones en casos de acoso. Se busca enfatizar en los distintos tipos de acoso y los lugares donde suceden.[10]

8.2 En organizaciones sociales y ONG

Se hacen visibles algunos ejemplos de la gestión de organizaciones sociales y ONG sobre el registro de casos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes. Para este estudio identificamos de qué manera estas instancias de la sociedad hacen uso de los datos del Estado, qué otros datos generan el trabajo

10 Este instrumento tuvo una segunda revisión en julio de 2018; en septiembre se realizaron las encuestas en las distintas universidades, y en octubre será el lanzamiento de la Encuesta de Relaciones Interpersonales que permite medir los niveles de Acoso Sexual en las IES.

de estas organizaciones y cuáles son las reflexiones con relación a la gestión del Estado sobre el sistema de registro. Los nudos críticos que presentamos en este apartado se relacionan al Estado desde el trabajo y las experiencias de las organizaciones.

Si bien, como se mencionó, la responsabilidad del registro es del Estado, al haber falencias importantes en relación a este, las organizaciones buscan la manera de comparar los registros, analizarlos y actuar frente a lo que estos evidencian. Quienes viven en carne propia y de cerca las violencias de género, características del sistema patriarcal, pueden dar orientaciones sobre las variables que debe incorporar un sistema de registro y qué se puede y debe hacer con los datos que este genera.

En 2014 la Coalición Nacional de Mujeres, integrada por 19 organizaciones, realizó el Informe Sombra al Comité de la CEDAW, donde ya evidenciaban los problemas de registro:

"No hay un sistema unificado de información sobre los delitos de violencia, y en los que existen, no hay desagregación ni por edad, ubicación, relación con agresor/a. En los delitos sexuales, los datos de la policía judicial y los de la Fiscalía, en general, no coinciden". En sus recomendaciones al Consejo de la Judicatura, la Fiscalía y el Ministerio de Justicia, señalaban: "1. Establecer sistemas de registro único de las víctimas de violencia y femicidio (Unidades contravencionales, Juzgados, Policía Judicial, Fiscalía, Centros de Atención, Servicios de Salud)".

Nudo crítico

Este análisis reconoce que la creación de las herramientas que el Estado propone en su política institucional carecen de la participación directa de quienes en la sociedad civil las necesitan y usan en su ejercicio cotidiano.

Al parecer el Estado, sus decisores y funcionarios relacionados directamente con las víctimas de violencia hacen un uso muy limitado de estas herramientas.

Esto responde a la relación jerárquica y paternalista que los gobiernos construyen con respecto a la sociedad en general: muy característica del sistema patriarcal.

Centro de apoyo y protección de los derechos humanos, Surkuna

Surkuna trabaja con litigios y asesoramiento en derechos sexuales, reproductivos y casos de violencia (Surkuna, 2017). En varias ocasiones ha usado datos de la Fiscalía, el Consejo de la Judicatura y los ministerios de Salud y Educación.

Nudo crítico

Los datos del Estado siempre muestran irregularidades. "Lo que hemos evidenciado es que, por ejemplo, no tienen el mismo manejo de información, no es un dato uniforme; o sea, lo que te contesta Dinased es diferente a lo que te contesta el Consejo de la Judicatura y diferente a lo que te contesta la Fiscalía" (Entrevista a Mayra Tirira, junio de 2018).

Sugieren que, para un registro eficaz, deberían crear un sistema único de registro con datos de libre acceso y actualizado de forma permanente. Para tener una estadística actual de cuál es la situación de mujeres víctimas de violencia en general, se debe levantar información cada seis meses. "Deberíamos poder entrar al sistema sin estar pidiendo estos requerimientos de información, y viendo quién nos contesta, o cuando nos contestarán, o si nos contestarán" (Entrevista a Mayra Tirira, junio de 2018).

Nudo crítico

Esto sugiere no solo una problemática en términos de sistematización de datos, también evidencia los procesos burocráticos que entorpecen el flujo de información concreta, relevante y actualizada.

Pueblo kitu-kara (comunidad Llano Grande)

Kitu-kara maneja la violencia contra las mujeres desde la justicia propia de las comunas y comunidades, entablando diálogos entre las familias de las personas involucradas. Solo en actos públicos (de conmemoración contra la violencia) intervienen presidentes de cabildo u otras autoridades comunitarias. Los casos de violencia contra las mujeres son entendidos como problemas intrafamiliares y comunitarios:

> Entonces sí, la peor parte la llevan las mujeres indígenas, pero es un problema familiar y es un problema comunitario. En ese sentido, no podemos decir que hemos acudido a los centros de defensa o de protección, no es algo que se ha estado registrando con base en los

> formatos o sistemas de funcionamiento de las violencias contra las mujeres indígenas (Entrevista a Ana Lucía Tasiguano, directora nacional de Inclusión, Interculturalidad e Igualdad, junio de 2018).

Nudo crítico

Dado que se trabaja desde la oralidad propia de la cultura de los pueblos y nacionalidades indígenas y que los casos de violencia no siempre son registrados como violencia de género, no se ven reflejados en ningún sistema de registro. No hay un acercamiento del Estado a estas diferencias que plantea la interculturalidad y la justicia indígena, y el reto que esto significa en el objetivo de lograr un sistema de registro inclusivo.

Para Ana Tasiguano, los registros pueden iniciar conversaciones y reflexiones entre las autoridades y organizaciones, pero deben tener en cuenta la especificidad de las relaciones sociales de género comunitarias de los pueblos y nacionalidades indígenas donde ocurre la violencia contra las mujeres.

> Me parece que si hay un instrumento, habría que revisarlo, alimentarlo, y darle un enfoque integral, familiar; el ayllu es muy importante en nuestra cosmovisión, en todo lo que hacemos y por lo que luchamos, o sea: lo comunitario, lo tejido, lo interrelacionado (Entrevista a Ana Lucía Tasiguano, junio de 2018).

Sugiere que cualquier sistematización que se genere debe tener un enfoque integral y familiar, que comprenda las cosmovisiones de los distintos pueblos y nacionalidades...

> Por ejemplo, están las familias achuar, y en el taller de mujeres no dejaron asistir a las mujeres, estuvieron los varones (...); el caso es que las mujeres tienen la última decisión en la maloca; o sea, en su entorno íntimo familiar y los que hablan con los externos son los hombres. Nosotros somos extraños a pesar de ser indígenas, hablan los varones: no es una cosa de que no les permiten hablar, es que el rol de los varones ahí es hablar con los extraños (Entrevista a Ana Lucía Tasiguano, junio de 2018).

Para esto es necesario proponer mecanismos interseccionales y decoloniales que han sido desarrollados por los feminismos y desde los mismos pueblos indígenas.

> Nosotros si necesitaríamos referentes desde nuestras propias vivencias; en este caso, a nivel regional o de nuestros mismos pueblos y nacionalidades; nuestras mujeres más referentes son las que han luchado por la educación, las que han luchado por el territorio contra la minería, contra la extracción (Entrevista a Ana Lucía Tasiguano, junio de 2018).

El sistema de registro se considera importante, siempre que se realice desde un enfoque intercultural basado en la concepción del Estado plurinacional como es Ecuador.

Coordinadora Nacional de Mujeres Negras (CONAMUNE)

La CONAMUNE enfrenta los problemas de racismo, discriminación y violencia contra las mujeres negras. En casos de violencia trabajan en conjunto con los CEJ, que les proporciona asesoramiento legal, apoyo psicológico y acompañamiento de una trabajadora social. Las mujeres que han vivido violencia son inmediatamente dirigidas al CEJ:

> Nosotras trabajamos empíricamente, sobre educación sexual, reproductiva, sobre los derechos, los derechos de las mujeres (…). O sea, se les guía con base en talleres. No hay un formato o protocolo, entras, pasas, vienes, firmas, apuntas y eso. En el CEJ sí, porque es una institución, ahí llegan, cuentan, pero nosotros no somos institución (Entrevista a Luzmila Bolaños, coordinadora provincial de Pichincha, junio de 2018).

Nudo crítico

Señalan que uno de sus problemas es la falta de recursos: "al Estado le corresponde hacer todas las investigaciones, todas las encuestas, todo el levantamiento de datos para saber cuántas mujeres afro son violentadas, cuántas mujeres afro no tienen empleo, que son muchísimas. Nosotras somos educadoras populares y más allá no alcanzamos" (Entrevista a Luzmila Bolaños, junio de 2018).

No solo se señala que es deber del Estado levantar los datos, sino también capacitar a las organizaciones para que la información pueda tener incidencia en la erradicación de la violencia.

Un registro eficaz debe estar actualizado regularmente y ser transparente, para permitir a las distintas organizaciones de la sociedad civil tener información oportuna y así fortalecer su rol de veeduría en cuanto a erradicar los distintos tipos y ámbitos donde se produce y reproduce la violencia de género contra las mujeres y niñas. También debe tener una correlación entre las mujeres discapacitadas, sin empleo, madres solteras… "con un mejor sistema de registro y viendo estas correlaciones, nosotras estaríamos más al pendiente, y veríamos la forma de hacer seguimiento y ayudar y agrupar a estas mujeres y orientarlas mejor, si supiéramos" (Entrevista a Luzmila Bolaños, junio 2018).

Reiteran que es deber del Estado registrar de mejor manera y socializar los datos, no de las organizaciones que no cuentan con fondos o capacitación para ello.

9. Reconstrucción de los protocolos de registro, atención y respuesta frente a casos de violencia contra las mujeres

Reconstrucción de los protocolos de registro, atención y respuesta frente a casos de violencia contra las mujeres

Esta reconstrucción recoge algunos de los protocolos de las instancias estatales encargadas de recopilar datos o información en el período de este estudio (2012-2017), en los que se identifican procedimientos para el registro de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Se analiza la manera en la que las instituciones del Estado plantean mecanismos para erradicación la violencia y se especifican aquellas que generan caminos hacia el levantamiento de información.

Institución / Nombre del Protocolo o Normativa / Año	Planteamiento respecto al Registro	Nudo crítico
Ministerio de Defensa Nacional: Cartilla de género 2017	Es un instrumento que busca "fortalecer la igualdad de oportunidades de acuerdo al plan de carrera para hombres y mujeres". Se establece que el "personal militar femenino que en ejercicio de sus funciones sea ofendido, intimidado o amenazado en su integridad personal: física, sexual, o psicológica, deberá elevar un informe por escrito del hecho a su Superior Jerárquico" (Ministerio de Defensa Nacional, 2017, p. 49), y que el superior jerárquico estará a cargo de informar dentro de 48 horas a la Unidad de Derechos Humanos y Género del Ministerio de Defensa Nacional para que se inicie un proceso de investigación. Las unidades que recepten denuncias sobre "presuntas vulneraciones de Derechos Humanos" (Ibídem, p. 74) son las encargadas de informar a las instancias jurídicas, para que la información recopilada sea usada correctamente de acuerdo a los ordenamientos vigentes.	Aunque este instrumento tiene avances en la especificidad de la violencia contra las mujeres, su procedimiento se limita a la recepción de los casos. En este nivel no establecen procedimientos sobre el registro o seguimiento de los casos.

MSP: Atención integral en violencia de género. Norma técnica 2014	El manual especifica procedimientos de atención integral en violencia física, en violencia psicológica, en protección de negligencia a niños, niñas y adolescentes (NNA), en violencia sexual, especificando los distintos casos de adultos y NNA. Tanto el protocolo de atención integral, en violencia, psicológica y negligencia a NNA especifican que los casos deben ser registrados con los formularios pertinentes y cuando el caso lo amerite pasar por un sistema de referencia y contrarreferencia. Específicamente, para el caso de negligencia a NNA, se indica que cuando no se encuentre con el consentimiento de los representantes y el caso sea de riesgo vital, se deberá poner en conocimiento del o la directora del establecimiento, y proceder a hospitalizar. En particular, en los casos de violencia sexual, el o la directora de la unidad de salud deberá poner en conocimiento de la Fiscalía. "La o el perito forense o médico, médica designada, debe rendir testimonio anticipado o hacerlo mediante video conferencia de acuerdo a las disposiciones del COIP (artículo 463). Su actuación es reservada" (MSP, 2014, p. 49). Se menciona la importancia de tener un registro del número de personas atendidas por violencia de género a nivel nacional y en salas de primera acogida. Se establece que todos los casos de violencia de género atendidos deberán ser registrados en el formulario 008 o historia clínica y formulario 005 en la historia clínica del paciente.	El consentimiento de los representantes es problemático: pues una gran parte de la violencia se da en el entorno intrafamiliar.

	Aunque estos formularios no se encuentran en el instrumento, puede verse anexos como el Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones (Rdacaa), en el cual se especifican variables demográficas, la historia clínica de la víctima, si existe un proceso de referencia y contrarreferencia, y si las personas pertenecen a un grupo de atención prioritaria. Asimismo, se debe tener consentimiento informado de la persona o representante legal, en casos de menores de edad, el EPI-2, estableciendo tipos de enfermedades de transmisión sexual, crónicas, cancerígenas o tropicales.	
Ministerio de Economía y Finanzas: Clasificadores, Orientadores de Gasto en Políticas de igualdad y Ambiente, 2017	Facilita el registro de recursos públicos destinados a la ejecución de políticas de género, discapacidades, interculturalidad,movilidad humana y generacional: niñez y adolescencia, juventud y adultos mayores. Se enfoca en erradicar discriminación, reducir brechas salariales y promover políticas públicas para la equidad de género.	No se enfatiza la prioridad de facilitación de registros públicos para la gestión de políticas de género. Aunque menciona la promoción y garantía de una vida libre de violencia de género, no enfatiza relaciones de vulnerabilidad económica y violencia. La promoción de políticas públicas para la equidad de género se queda en el enunciado pues no se describe cómo.

Ministerio de Educación: Protocolos de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo, 2017	Aborda diferentes tipos de violencia: negligencia, violencia física, violencia psicológica y violencia sexual. Cuenta con distintos tipos de protocolos o rutas de acción a seguir en caso de: violencia institucional o intrafamiliar, violencia entre pares, violencia por parte de estudiantes, padres, madres y representantes legales hacia personal de la institución educativa, y violencia sexual. En todos los casos se sigue un proceso de detección, intervención, derivación y seguimiento de los casos, que implica: comunicar a los representantes legales y coordinador con establecimientos de salud, direcciones distritales de educación sobre los casos, Fiscalía o Junta de Protección de Derechos y emitir medidas educativas o disciplinarias según lo indique el caso.	No hace alusión a un modo de registro, ni cuenta con variables de etnia, discapacidad, clase, etc. Tampoco muestra un tipo de formulario único de denuncia. Existe una falta de protocolo o ruta que señale la violencia entre pares en el ambiente laboral educativo. No se plantean coordinaciones interinstitucionales; por ejemplo con las Juntas de Protección de Derechos, para retroalimentar la información de registros y establecer rutas de seguimiento de los casos.
SENESCYT y la Red de Educación Superior y Género (RESG): Protocolo de prevención y actuación en casos de acoso, discriminación y violencia basada en género, y orientación sexual en las IES, 2018	Es un instrumento que incorpora el acoso y la discriminación como aspectos para ser tomados en cuenta en el ámbito de las IES para promover la erradicación de la violencia sexo-genérica. Se sugiere un formato estándar de denuncia para todas las IES (Anexo 3), que debe figurar en la página web de cada institución. Este formato contempla variables de sexo/género, discapacidad, estado civil, autoidentificación étnica, situación migratoria, frecuencia y tipo de agresión. A estas se podría incluir: orientación sexual, cargas familiares, situación laboral y año de carrera que cursa.	No especifica el paso de los datos de denuncia hacia las instancias del Estado para la coordinación, los mecanismos de apoyo a víctimas de violencia ni para el seguimiento de los casos dentro de las instituciones.

Ministerio del Interior: Protocolo de actuación policial en casos relacionados a violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar, 2017	Es un instrumento de acción y consulta para todos los servidores de la Policía Nacional que atienden casos de violencia física, psicológica y sexual. Las rutas de acción se distinguen en los tres tipos de violencia mencionada y entre personas adultas y NNA. En todas las rutas, el primer paso a seguir es informar del procedimiento al sistema integrado de seguridad SIS ECU 911, para que exista un registro sobre la actuación que van a realizar los servidores policiales. Asimismo, se ordena que las denuncias correspondientes sean hechas en la Fiscalía o las unidades judiciales especializadas.	Debe existir una correlación de datos entre la Policía Nacional y dichas instancias; sin embargo, este no es el caso. En dicho protocolo no existen formularios de denuncia: el parte policial se realizará con datos identificativos, hechos y acontecimientos que se presenten o hayan presentado de acuerdo a lo manifestado por las partes: no se especifican qué tipo de datos son los que se requieren o registran.

MIES: Protocolo general de actuación frente a la violencia contra NNA, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores, 2018	Establece procedimientos intra e interinstitucionales para una atención eficaz en caso de violencia física, psicológica o sexual, que incorpore las especificadas de las poblaciones a las que brinda atención el MIES. Ante la sospecha o indicios de violencia, el MIES está en la obligación de informar a las siguientes instituciones: ECU 911, Policía rural o comunitaria, Fiscalía, Policía Nacional, Intendencia de la Policía, Jefe político o tenencias políticas, Junta de Violencia Contra la Mujer, Junta Cantonal de Protección de Derechos. Se debe proceder a la protección inmediata de la víctima, y en coordinación con los servicios de salud, sistema judicial, policía, proveer una valoración física y psicológica. Durante la primera acogida, se debe asesorar a la víctima, darle la información sobre sus derechos y sobre los servicios a los que puede acudir. El MIES está encargado de registrar casos de violencia, respetando el derecho a la confidencialidad. Se recomienda usar el nombre de la víctima solo en el momento de ingreso, y luego usar el código designado para cada caso. Se cuenta con protocolos específicos en casos de violencia contra: NNA, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres, que tienen en cuenta las distintas vulnerabilidades de los diferentes grupos prioritarios.	El instrumento no presenta los formularios que se usan o qué tipo de información es la que recopila para alimentar el sistema de registro.

En el Distrito Metropolitano de Quito		
Patronato Municipal San José **Protocolo de atención en casos de violencia sexual en el sistema integrado de transporte de pasajeros (2014). Derecho a una vida libre de violencia en el transporte público**	Este protocolo fue creado en el marco del programa "Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas", iniciativa que lleva adelante ONU Mujeres a nivel mundial. En Quito implementó esta propuesta el MDMQ a través de la unidad Patronato Municipal San José. Este protocolo pretende establecer con claridad el procedimiento para dar respuesta efectiva a las víctimas de acoso y violencia sexual en el transporte público. Coordina entre diversas instancias dentro del municipio responsables de ejecutar y dar seguimiento al proceso de denuncias, pero para el registro de casos únicamente se describe la actuación de: * Empresa Pública Metropolitana de Transportes de Pasajeros de Quito (EPMTPQ). * Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad. * Policía Metropolitana. * CEJ. * Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC).	Se enfoca principalmente en la gestión de las instancias municipales, pero poco en coordinación con las entidades del Gobierno central encargados del sistema de registro. Aunque el OMSC es una instancia importante y necesaria, este órgano ha perdido fuerza en sus funciones, por ejemplo: ya no registra los casos de violencia de género contra las mujeres, lo que genera vacíos en la observancia de estos datos.
Policía Metropolitana: Protocolo de actuación para atender a víctimas de violencia sexual en espacios públicos, 2015	Detalla la primera atención que reciben las víctimas de estas agresiones por parte de servidores públicos, como la Policía Metropolitana. Después de la valoración del caso se describe que la atención está relacionada con la acogida, la información y el acompañamiento que se brinda a la víctima. Registrar toda la información relevante en la ficha de registro de situaciones de violencia sexual y maltrato sexual callejero en el espacio público.	

Los protocolos descritos en la matriz anterior son una muestra representativa de todos los protocolos para prevención, actuación o propuestas normativas frente a la violencia contra las mujeres, algunos incluyen a niñas, niños y adolescentes, otros vinculan también a la violencia por orientación sexual, y varios incluyen a la violencia por otras diferencias físicas, por ejemplo, discapacidades. Estos documentos, además, dependiendo de la institución, especifican el lugar donde dichos protocolos tienen incidencia, por ejemplo, en Quito, en las instituciones de educación superior, el transporte público o en las unidades de salud, etc.

Las diferencias en las características del enfoque, el lugar de actuación y las especificidades en cuanto a quienes van dirigidos los protocolos, implica a su vez un proceso de registro diferenciado que no necesariamente respondería a las propuestas específicas del Sistema de Registro Nacional.

Nudo crítico

Llama la atención que algunos protocolos no indican los procedimientos de registro, lo que significa que estos no proponen una actuación completa que genere información efectiva para el análisis de la violencia, de acuerdo a su especificidad. Es importante, además, conocer cuáles son los procedimientos de las instancias que ejecutan estos protocolos para cumplir sus objetivos; cuáles son los resultados; de qué manera la creación de los protocolos contribuyó para avanzar en la efectiva creación de un sistema de registro; qué mecanismos se han generado para establecer coordinaciones del manejo de registro entre las diferentes instancias.

10. Avances en el registro de violencia contra las mujeres

Avances en el registro de violencia contra las mujeres

A pesar de que han pasado tantos años desde la institucionalización del sistema de registro, se han identificado escasos avances hacia su construcción. Pueden existir varios aciertos, algunos intentos de coordinación interinstitucional o documentos de análisis de datos y estadísticas publicados, pero mientras el sistema de registro continúe siendo ineficiente, con escasos avances hacia su completo funcionamiento, se seguirá demostrando una falta de compromiso estatal para generar una herramienta efectiva que muestre la realidad de la violencia contra las mujeres y niñas. A pesar de esto, identifiqué algunos ejemplos de avances hacia la creación, uso y fortalecimiento del sistema de registro o procesos de registro que pueden servir de modelo el Sistema de Registro Nacional.

Protocolo de Prevención y Actuación en Casos de Acoso, Discriminación y Violencia Basada en Género y Orientación Sexual en las IES de la SENESCYT y Resolución del CES, de 2018

Este instrumento exhorta a las IES a tomar medidas administrativas y, por lo tanto, a generar protocolos y procedimientos de actuación institucional, de forma coordinada y estableciendo parámetros generales sobre lo que deberían realizar estas de manera independiente.

El protocolo marco de la SENESCYT se describe:

> Es de naturaleza flexible. En ese sentido, permitirá a las diferentes IES, que no cuenten con el mismo, acogerse a él de acuerdo con sus particularidades y especificidades, como un mecanismo que se establezca institucionalmente o como un elemento referencial para la elaboración de su propia normativa (SENESCYT, 2018, p. 2).

Para su ejecución el CES dio a conocer dicho protocolo, y en el artículo 2 de la resolución, exhortó a las IES a implementar el instrumento referido hasta que elaboren su propia normativa sobre prevención y actuación en casos de acoso, discriminación y violencia basada en género y orientación sexual (Oficio Nº CES-SC-2018-1297-0. Ver anexo 6).

Respecto al registro de los casos, el protocolo establece una serie de pasos para proceder frente a una denuncia de violencia o discriminación, que generan registro. Uno es en la segunda etapa luego de la denuncia:

> La Unidad de Bienestar Estudiantil apoyará en la diligencia complementando el formato estándar de denuncia (UCE, 2017, p. 39). Dicho formato deber estar debidamente sustentado. Debe recoger la información básica sobre la persona que denuncia o si es sujeto de ella, la descripción del caso y las posibles evidencias. Este formato debe presentarse de forma oportuna a la Comisión de atención y revisión de casos de acoso, discriminación o violencia de género, y, de ser necesario y para evitar la posible revictimización, a los organismos de justicia (UCE, 2017, p. 21).

Así también proponen que tanto la Unidad de Bienestar Estudiantil como la Dirección de Seguridad y Salud Ocupacional (si existen dichas instancias), se encarguen de la derivación y acompañamiento a entidades de apoyo interno y externo, seguimiento y registro final de casos. Es decir, que las IES manejan un registro básico interno que serviría para gestionar los casos internamente y para los procesos con las instancias del Estado encargadas de su manejo.

A partir de la creación, tanto del protocolo de la SENESCYT como de la resolución del CES, las universidades del país iniciaron procesos institucionales para elaborar sus propios protocolos. Es decir, la incidencia de las entidades que rigen el sistema educativo ayudó a empujar políticas inter-institucionales para avanzar en la prevención y actuación en casos de acoso, discriminación y violencia basada en género y orientación sexual en las IES, como titula el nombre del protocolo macro.

Sistema Automático de Trámites Judiciales del Ecuador (SATJE)

Fue creado a partir de la vigencia del COIP, que modificó el sistema de registro haciendo posible la diferenciación del ingreso por tipo de violencia; asimismo, el número de unidades judiciales competentes en violencia aumentaron por designación de prelación; es decir, la cobertura territorial abarca todas las provincias.

Este es un sistema informático que permite realizar ágilmente todas las actividades de los procesos judiciales: sorteo electrónico-automático, recepción de escritos, seguimiento de causas (desde cuando se recepta el proceso en la judicatura hasta su resolución), notificaciones electrónicas, antecedentes penales y de tránsito, recaudación y pagos de pensiones alimenticias, arrendamiento de casilleros judiciales, citaciones, información en pantallas táctiles, información en Internet y otras aplicaciones fundamentales para un buen desempeño de la institución.

El SATJE está desarrollado de tal manera que funcione en todas las instancias y materias: judicaturas, juzgados civiles, penales, tránsito, laborales, de la familia,

mujer, niñez y adolescencia e inquilinato; tribunales penales, fiscales y contencioso administrativo, y salas especializadas de cortes provinciales, Corte Nacional y los que determine la ley (Función Judicial del Ecuador, s. f., p. 3).

Comisión Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia del INEC

Desde 2016 hasta la actualidad se especializó y está logrando una coordinación sostenida y un trabajo técnico para construir un sistema nacional de información de seguridad ciudadana y justicia, que permitirá pasar de la información al conocimiento y de este a la acción pública. Además, la comisión ha acordado reuniones con organizaciones de mujeres y feministas que han estado sistematizando información sobre femicidios en el país para socializar y establecer criterios comunes para definir los casos considerados como femicidios; así lo aclaró Geraldina Guerra de la Red de Casas de Acogida (Entrevista, mayo de 2018).

Documento *Mujeres y hombres del Ecuador en cifras*, III. Serie Información estratégica

Este documento fue publicado en 2013 como un aporte interinstitucional al desarrollo del sistema estadístico del país generado entre el INEC, la Comisión de Transición hacia el Consejo de las mujeres y la igualdad de género y ONU Mujeres, con el fin de dotar de un instrumento que sirva como base para la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas orientadas a disminuir la desigualdad de género (*Mujeres y hombres del Ecuador en cifras*, III, 2013, p. 5).

> Este material se organiza de tal manera que nos permite contar con datos actualizados y en medida de la disponibilidad de información; se abordan las temáticas en diversos ámbitos de la vida social, económica y política: demografía (población y hogares), educación, salud-fecundidad, economía (empleo, salarios, ingresos, pobreza), uso del tiempo, toma de decisiones y violencia, de fuentes como censo de población y vivienda, censo económico, censo agropecuario, estadísticas de hogares, estadísticas sociales, todas estas producidas por el INEC y de otras fuentes adicionales como la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Dirección de Género del Ministerio del Interior, Consejo Nacional Electoral, Programa Nacional de SIDA-Ministerio de Salud Pública, entre otras (*Mujeres y hombres del Ecuador en cifras*, III, 2013, p. 10).

11. Casos emblemáticosen el uso del registro

Casos emblemáticos en el uso del registro

Registrar implica adquirir datos y elevarlos a la actuación efectiva para la creación de políticas, normas, planes y acciones de quienes los usan para erradicar la violencia contra las mujeres. Un uso adecuado del registro es útil principalmente para quienes viven las violencias y para, a partir de los datos del registro, incidir en la transformación de los patrones socioculturales patriarcales que fomentan la violencia machista.

Caso 1: Registro de acoso sexual en la Universidad Central del Ecuador

Un ejemplo del uso adecuado del registro sería aquel que es usado para crear, después de presentar los datos sobre un caso o un patrón de casos de violencia, políticas públicas o procesos sociales encargados de manera organizada, sistemática y comprometida de resolverlos para prevenir y erradicar esas violencias, de tal manera que los registros de esos datos disminuyan e idealmente lleguen a cero.

En este sentido, propongo colocar el caso de acoso sexual registrado en la Universidad Central del Ecuador, en Quito, específicamente en la Facultad de Artes,[11] que fue resuelto en junio de 2018.

De acuerdo a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el acoso sexual está dentro de lo que se considera violencia sexual y también está descrito en los protocolos para actuar frente a la violencia contra las mujeres, entre estos el de la SENESCYT y, asimismo, este tipo de violencia está entre los más comunes registrados en las IES, según datos no oficiales proporcionados por organizaciones estudiantiles y de mujeres, mas no por el Estado.

De acuerdo al periódico digital *Mediato, periodismo de interpretación*, en una nota del 8 de marzo de 2018:

> El acoso sexual en las universidades del Ecuador es un tema inexplorado. No existen cifras que permitan medir ni visibilizar la magnitud de este problema a nivel nacional. Incluso la última encuesta para estudiar el acoso sexual en nuestro país fue realizada por el INEC en 2011. Ante la falta de recursos para reconocer este fenómeno, un grupo de investigadoras y feministas de diversas universidades del país (Universidad Politécnica Salesiana, la Universidad Pontificia Católica del Ecuador, el Instituto de Altos Estudios Nacionales, la FLACSO, la Universidad de Cuenca y la

11 Debido a que el caso ha sido resuelto y ya es público, se ha decido colocar este caso como ejemplo.

> Universidad Central del Ecuador), se han organizado para desarrollar un instrumento que permita medir la prevalencia del acoso sexual en las instituciones de educación superior.

En este contexto, y frente a la creciente evidencia de violencia sexual –principalmente casos de acoso sexual en las universidades–, es que se dio impulso para establecer como política de las IES el protocolo de la SENESCYT y la resolución del CES, ya descritas.

En este marco, el caso de la estudiante de la Facultad de Artes de la Universidad Central fue resuelto en junio de 2018; esto se debió, a más de su propio proceso de lucha en compañía de la organización de estudiantes y de mujeres, a la puesta en marcha del procedimiento administrativo y legal que se da con el sistema de registro.

Es decir, como refiere Marisol Negrete, directora encargada de Bienestar Universitario de la Universidad Central:

> El caso fue denunciado a las autoridades de la institución, nosotros como Bienestar Universitario y cumpliendo nuestra función, llenamos el formulario para el levantamiento de los primeros datos, los básicos, para analizar qué procedimiento debemos tener con el caso. Posteriormente, acudimos a las instancias del Estado encargadas de manejar la situación, ahí ya quedó en manos de la Fiscalía y las demás instituciones que tienen que intervenir. De acuerdo a la resolución, volvió el caso a nuestra universidad, y el Consejo Universitario resolvió destituir al docente de la Facultad, así se lo cerró (Entrevista, septiembre de 2018).

Si bien el caso fue resuelto en lo legal desde el Estado y sancionado dentro del procedimiento de la universidad, aún falta la fase de reparación que consta en su protocolo, establecido en la etapa de resolución (p. 16). Si el caso lo amerita, este sería el último paso para declarar el cierre del caso.

Así, el ciclo de denuncia por el caso de acoso sexual se consideraría cerrado; es necesario tomar en cuenta que este es considerado emblemático debido a que marca un precedente en la resolución de casos de acoso sexual tan presentes en las universidades, que dio pie a que otros salieran a la luz, se fomente el uso de protocolos, el sistema de registro y, sobre todo, se genere conciencia sobre la violencia sexual en las universidades, la importancia de la denuncia, la acción y la no impunidad.

Caso 2: Sistema de Alerta Temprana (SAT), contra la violencia de género en Quitumbe

Fue impulsado en 2017 por el Ministerio del Interior; es un sistema que, mediante un mecanismo de georreferenciación, determina los territorios donde se producen más violencia de género y femicidio. "Con el cruce de datos entre instituciones se tiene una serie de alertas sobre la problemática que presenta una persona y permite identificar si se encuentra en peligro" (Ministerio del Interior, 2017). La identificación de mujeres en riesgo de femicidio, mediante este cruce de información, permite actuar a la policía de manera oportuna, independientemente de que exista denuncia.

Este sistema fue implementado en Quitumbe, sur de Quito, que era considerado el distrito con los porcentajes más altos de violencia basada en género; sin embargo, a partir del 15 de agosto, estos se redujeron considerablemente hasta alcanzar cero víctimas de femicidio (Ministerio del Interior, 2017).

En este caso es evidente el cumplimiento del ciclo del uso del registro: desde la recopilación del dato hasta la aplicación de la política pública para su atención; lo que aporta a la erradicación del femicidio.

12. Conclusiones y principales nudos críticos

Sobre el Estado en general:

- A diez años de formulada la creación de un Sistema Nacional de Registro para casos de violencia contra mujeres y niñas, este sigue siendo insuficiente y carece de una estructura que logre la coordinación efectiva entre las instancias del Estado encargadas de su gestión.

- Las organizaciones de mujeres, feministas y ONG registran de diversas maneras los casos de violencia de género frente a la inexistencia o a la insuficiencia de registros oficiales organizados bajo el planteamiento de la creación de un sistema de registro.

- La Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018) plantea nuevamente generar un sistema de registro.

- No se ha realizado una evaluación de los obstáculos que impidieron la implementación del sistema de registro planteado en el Plan Nacional de Erradicación de la Violencia hacia Niñez, Adolescencia y Mujeres, que permita tener elementos para evitar los errores cometidos.

- Las violencias contra mujeres y niñas se han mantenido o siguen aumentando en Ecuador (ver figuras 1, 2 y 3 de este estudio), lo que indica que el desarrollo de políticas públicas acordes a la realidad, que muestran los datos para disminuir o erradicar la violencia de género contra las mujeres, no está funcionando. Únicamente los casos de femicidio han disminuido, si se compara lo que va del año con 2017. Se puede interpretar que en Quito esto se debe a la aplicación del Sistema de Alerta Temprana contra la Violencia de Género, especialmente de femicidio, que implementó en 2017 el Ministerio del Interior en el sector de Quitumbe. Sin embargo, al no contar con un sistema adecuado y organizado, no se puede tener una lectura de los registros que realiza el Estado en otras provincias y a qué se debe su disminución.

- En las distintas instancias que generan registro no hay una homologación de las categorías sobre violencia que manejan para referirse a un mismo tema, lo que crea confusión y genera diversas interpretaciones. Esto se mostró en el apartado 6.1 donde se revisa la actuación de la Fiscalía, el Consejo de la Judicatura, la Policía Nacional, el Ministerio de Salud, entre otros, que evidencia la falta de unificación en las categorías que se utilizan para referirse a la violencia en las políticas de construcción de registros, y el uso indiscriminado de los términos: violencia de género, violencia contra las mujeres, violencia contra las mujeres y miembros del núcleo familiar, violencia intrafamiliar.

- Por lo anterior, la información que se registra con la categoría mujeres y miembros del núcleo familiar no especifica a quiénes se refiere con miembros del núcleo familiar, lo que genera un vacío en la información o confusiones a la hora de saber quiénes ejercen y quiénes viven la violencia machista; por lo tanto, afecta la gestión del registro de esos casos.

- En la política pública nacional y local hay una escasa reflexión y reconocimiento de la relación de la violencia de género y la violencia machista con enfoque intergeneracional. En la generación del registro esto produce vacíos sobre los datos de estas violencias y, como consecuencia, para su gestión y posterior incidencia en las políticas encaminadas a transformar los patrones socioculturales patriarcales.

- En la política pública en general y, específicamente, en los protocolos analizados en el apartado 8, se identifica una ausencia de procedimientos de las instancias que los ejecutan para cumplir sus objetivos.

- Existe un *boom* (por decirlo de alguna manera) de construcción de protocolos, especialmente desde 2014, esto respondería a la obligatoriedad que tiene el Estado de actuar a través de todas sus instancias para plantear mecanismos que erradiquen la violencia contra las mujeres. También se debe a los registros de violencia que evidencia cada protocolo, en su justificación y antecedentes, por la incidencia de las normativas internacionales y, sobre todo, por la presión de las organizaciones de mujeres y feministas para que el Estado en su conjunto actúe frente a ella.

- Los procedimientos de registro planteados por el Estado se basan principalmente en las víctimas y muy poco en los victimarios. Existen herramientas como la encuesta del INEC sobre femicidios (figuras 6 y 7), en la que se han construido variables de identificación del victimario, o el procedimiento que plantea la Policía Nacional para identificar al presunto agresor; sin embargo, cuando se analiza el enfoque, los datos evidenciados y el tratamiento propuesto en la política pública del Estado en general para erradicar la violencia contra las mujeres, no se toman en cuenta estos datos; lo que desequilibra el cumplimiento del objetivo, pues no se gestionan las causas sino únicamente los efectos de estas violencias, lo que perpetúa el sistema patriarcal que las produce.

- Hay casos de violencias que no se registran porque el Estado no toma en cuenta a otros grupos vulnerables como, por ejemplo, las trabajadoras sexuales (observación en taller de socialización de este estudio, julio de 2018). Tampoco existen variables de datos sobre parentesco y discapacidad, de acuerdo a

Tatiana Montalvo del COMPINA (observación en taller de socialización… julio de 2018) o hay escasas propuestas donde se incluye a la población GLBTI.

- Como se observa a lo largo del estudio y, específicamente, en el apartado que se dedica al Estado, donde se analiza la encuesta del INEC, existen vacíos en la desagregación de información territorial de registro.

- El problema de registro de denuncias comienza con el ingreso de los datos, por la manera en la que lo gestionan los servidores públicos o porque las variables no representan la realidad. Esto ocurre porque no hay una homologación de las variables en todas las instancias; además, hay funcionarios en algunas instancias estatales (Ministerio de Salud y Policía Nacional) que no necesariamente conocen las herramientas de registro o no cuentan con la sensibilidad respecto a estos temas.

- No existe una definición consensuada sobre lo que significa registrar, qué implica y qué se hace con los datos sobre violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, que otras instituciones u organizaciones de la sociedad civil realizan. Esto genera confusiones que provocan distintas representaciones de la realidad y diferentes criterios analíticos y políticos sobre las variables que se escogen para registrar. Además, "nadie se reconoce como parte del sistema de protección integral", comenta Tatiana Montalvo (Observación en taller de socialización… julio de 2018).

- Los escasos procesos de registro existentes no representan todas las necesidades específicas de cada sector poblacional; por ejemplo, respecto a la interculturalidad y la justicia indígena, como se analizó en el apartado 7.2.

- Debido a la falta de consenso respecto a los registros administrativos entre las diversas instituciones, estos no han tomado en cuenta la realidad y las necesidades de los servidores públicos que están encargados de hacerlos directamente a la población. Es lo que ocurre, por ejemplo, con los funcionarios del MSP.

- No existen mecanismos coordinados para evitar la revictimización debido a la falta de consenso en los procesos administrativos de registro para no repetir información.

- Los datos no se traducen en políticas eficaces o acciones concretas para la erradicar la violencia contra mujeres y niñas. Muchos datos se quedan solo en el dato. Por ejemplo en el análisis comparativo de datos de violencia contra las mujeres (ver figura 1, tablas 1 y 2).

- Al momento de requerir datos, los procesos burocráticos de cada institución, la falta de variables y de actualización se vuelven obstáculos para medir, interpretar y erradicar la violencia de género.

- Existen avances en el planteamiento de la política pública respecto al registro, como el sistema SAJTE y la coordinación de la Comisión Especial de Estadística de Seguridad Ciudadana y Justicia del INEC, pero son escasos y no se plantea su replicabilidad.

- Las organizaciones de mujeres y feministas, las organizaciones y colectivos sociales, las instituciones educativas, las ONG y otras formas de organización social seguirán registrando los casos de violencia contra mujeres y niñas. Esto debido a que, si bien se logre generar un sistema de registro por parte del Estado, que es indispensable para las organizaciones y la sociedad, muchas veces la caracterización de los casos, las formas que adquieren estas violencias y los espacios donde suceden son expuestos por quienes viven estas violencias, gracias a la denuncia y movilización social contra toda forma de violencia hacia las mujeres.

Sobre el DMQ:

- Existe limitada coordinación entre el MDMQ y el Gobierno central para generar registro, compartir datos u homologarlos.

- Hasta la actualidad, los registros de violencia ubican a la provincia de Pichincha con los índices más altos (ver figuras 2 y 3, tablas 2 y 3), esto involucra directamente a Quito que, como capital del Ecuador, debería ser un ejemplo de región donde los registros de violencia contra mujeres y niñas sean bajos.

- En los últimos años el MDMQ se ha centrado en desarrollar el programa Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas, pero no ha fortalecido otros espacios muy importantes como los CEJ y las JMPD.

- Existe poca estabilidad laboral dentro de los CEJ. Esto no solo impacta en las buenas prácticas sino también en la calidad del servicio al momento de receptar la denuncia y gestionar los registros de violencia.

- No se prioriza la entrega de recursos para las instituciones que trabajan temas de violencia contra mujeres y niñas, lo que afecta al registro de los casos y su gestión interinstitucional y con el Estado. Por ejemplo, siguen existiendo apenas dos JMPD en todo el DMQ y la capacidad de los CEJ es muy limitada debido a la demanda muy alta, al poco personal, al reducido espacio y a su número escaso para la cantidad de población de la ciudad.

- Como se analizó en el apartado sobre el Patronato Municipal San José, esta entidad se ha enfocado principalmente en la campaña "Ciudades seguras para mujeres y niñas" y especialmente en la campaña "Bájale al Acoso" en el transporte público. Por esta razón, los registros de violencia contra las mujeres y su gestión es muy limitada y escasa; las políticas públicas locales han incidido en fortalecer las campañas, pero no en generar procesos sostenidos de coordinación y organización del sistema de registro en el DMQ.

13. Recomendaciones

Recomendaciones

Al Estado

- Es urgente que todas las instituciones del Estado que forman parte del Sistema de Registro Único coordinen para hacer efectivo este objetivo. También trabajen con otras instancias que producen registros, datos o estadísticas que sirvan para tal fin.

- Evaluar los registros que se produjeron en el período 2007-2017, y dar continuidad a lo que pueda servir al sistema de registro de la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 2018. Caso contrario, esto puede generar retrocesos en el avance de los objetivos del registro o duplicar las experiencias.

- Ejecutar el sistema de registro propuesto por la Ley de 2018 de manera coordinada, organizada y con un compromiso político para su ejecución y continuidad hasta erradicar la violencia contra mujeres y niñas.

- Incluir en los registros para la erradicación de la violencia de género a trabajadoras sexuales, personas con discapacidad, parentesco entre víctimas y victimarios, incesto, y analizar qué variables sumar desde el análisis de la realidad.

- Homologar las categorías de registro para definir las violencias contra mujeres y niñas, y de las personas que las viven y quienes las ejercen.

- Identificar y nombrar específicamente los datos que se registran y se muestran, para no crear ambigüedad o diversas interpretaciones.

- Establecer mecanismos de análisis y reflexión sobre la violencia machista hacia la niñez y adolescencia para transversalizar su entendimiento en la gestión pública.

- Promover de forma permanente espacios de diálogo y evaluación de los procedimientos de registro, los datos levantados y las categorías de violencia, con la sociedad en general, con los servidores públicos y con organizaciones e instituciones que promueven la erradicación de la violencia contra mujeres y niñas, con el fin de sostener un sistema de registro basado en la realidad y las necesidades concretas de quienes viven las violencias.

- Ampliar las categorías de registro sobre quienes ejercen las violencias contra mujeres y niñas, para un análisis completo de estructura del sistema patriarcal.

- Priorizar y dar el carácter de urgente a la entrega de recursos para gestionar y realizar el levantamiento de información, especialmente para la II Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género, del INEC y Consejo de Igualdad de Género.

- Desagregar la información en distintas escalas geográficas en todo el país, de manera coordinada con las entidades locales que registran información de casos de violencia contra mujeres y niñas.

- Al momento de llenar los datos en los formularios, hacer constar el nombre o identificación de la persona encargada de llenar los datos, para evitar errores, o si se encuentran irregularidades.

- Establecer definiciones claras sobre el significado y alcance del registro, qué variables y qué datos entran dentro de él y para qué sirven.

- Adaptar el sistema de registro a las distintas realidades de los sectores de la población ecuatoriana, con criterios interculturales y con base en otras formas de gestión de pueblos y nacionalidades.

- Las instituciones encargadas del sistema de registro deben evaluar de manera periódica su funcionamiento, tomando en cuenta las necesidades de los servidores públicos y las experiencias de su trabajo cotidiano.

- Evaluar los procedimientos de registro de quienes han vivido violencia, para que no haya duplicación o que una misma instancia registre el mismo caso y así evitar la revictimización.

- Facilitar y establecer mecanismos para el acceso a los datos de registro de violencia contra mujeres y niñas, basados en criterios de confidencialidad de ciertos aspectos.

Al MDMQ

- Generar una efectiva coordinación entre el MDMQ y el Gobierno central.

- Realizar un programa estandarizado sobre registro que incluya los procedimientos de los gobiernos locales para que el DMQ coordine con el GAD provincial el registro a distintas escalas.

- Teniendo en cuenta que la provincia de Pichincha es la segunda en cuanto a índices de violencia contra mujeres y niñas, enfocarse en construir y hacer efectivo un sistema de registro propio encaminado a erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y que este se convierta en un modelo a replicar en otras provincias y municipios.

- Fortalecer a los CEJ y a las JMPD, incrementando su presupuesto y completando su equipo técnico, incluido el que tiene que hacer el registro, para fortalecer su misión, y con ello el sistema de registro interinstitucional y de estas instancias con el Estado en general.

14. Bibliografía

Bibliografía

ACNUR (2012). *Modelo de atención en casas de acogida para mujeres que viven violencia*. Recuperado de http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8980.pdf?view=1

Alcaldía Metropolitana de Quito (2018). *Resolución No. A002. Sobre creación de dos nuevas Juntas de Protección de Derechos en Quitumbe y Calderón*. Recuperado de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Resoluciones%20de%20Alcald%C3%ADa/A%C3%B1o%202018/RA-2018-002-JUNTAS%20METROPOLITANAS%20DE%20PROTECCION-CREACION.PDF.

Asamblea Nacional Legislativa (10 de febrero de 2014). Código Orgánico Integral Penal (COIP). Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/ECU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador (7 de julio de 2014). Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad. *En Registro Oficial, suplemento número 283*. Recuperado de https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/11-Ley-Org%C3%A1nica-de-los-Consejos.pdf.

———— (5 de febrero de 2018). Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. *En Registro Oficial, año 1, número 175*. Recuperado de https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/02/REGISTRO-OFICIAL-LEY-ORGA%CC%81NICA-INTEGRAL-PARA-PREVENIR-Y-ERRADICAR-LA-VIOLENCIA-CONTRA-LAS-MUJERES.pdf.

Atencio, G. (2011). *Feminicidio-Femicidio: Un Paradigma para el Análisis de la Violencia de Género*. Recuperado de http://feminicidio.net/sites/default/files/seccion_feminicidio_paper_02.pdf.

CEDAW (2015). *Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador*. Recuperado de http://media.wix.com/ugd/273e4d_8a1528bb63bf45bbba0d1a109c2772d8.pdf

Centro de Apoyo y Protección de los Derechos Humanos "Surkuna". *¿Qué es Surkuna?* Recuperado de http://surkuna.org/sitio/nosotras/

CEPAL y ONU (2007). Consenso de Quito. *En Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf

Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador (2017). I*nforme Sombra de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de la CEDAW al Estado Ecuatoriano en los párrafos 21 a), b) y d); y 33 c) Supra*. Recuperado de http://docs.wixstatic.com/ugd/273e4d_ac558f9cd5fb4d6cb880962a89242cad.pdf

Coalición Nacional de Mujeres para la Elaboración del Informe Sombra de la CEDAW (2014). *Informe Sombra al Comité de la CEDAW. Ecuador 2014*. Recuperado de http://docs.wixstatic.com/ugd/273e4d_8109bbb4e95042f79388c7e102fb9600.pdf

Colectivo de Geografía Crítica del Ecuador (2017). *Jornadas de información y Talleres para periodistas sobre la violencia contra las mujeres en Ecuador.* Recuperado de https://geografiacriticaecuador.org/2017/04/24/informacion-para-abordar-las-violencias-contra-las-mujeres-en-medios/

———— (2017). *Manifiesto contra la violencia hacia las mujeres desde la Geografía Crítica.* Recuperado de https://geografiacriticaecuador.org/2017/08/08/manifiesto-geografico-contra-violencia-hacia-las-mujeres/

Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

Consejo Metropolitano de Quito (08 de noviembre de 2006). *Ordenanza Metropolitana #0202*. Recuperado de http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-202%20-%20CONSEJO%20METROPOLITANO%20DE%20PROTECCION%20INTEGRAL%20DE%20LA%20NI%C3%91EZ%20Y%20LA%20ADOLESCENCIA.pdf

Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2014). *Agenda Nacional de las Mujeres y la Igualdad de Género 2014-2017*. Recuperado de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/Agenda-Nacional-de-Mujeres-y-Igualdad-de-Genero.pdf.

Consejo Nacional para la Igualdad de Género y Universidad Central del Ecuador (2016). *Lineamientos generales para la respuesta al acoso sexual y otras formas de violencia basada en género en las instituciones de educación superior en el Ecuador.* Recuperado de http://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/Lineamientos_generales_acoso_sexual_ies_cnig.pdf

Comisión de Transición hacia la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres, INEC y ONU Mujeres (2013). *Mujeres y hombres del Ecuador en cifras,* III. Serie Información Estratégica. Recuperado de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Libros/Socioeconomico/Mujeres_y_Hombres_del_Ecuador_en_Cifras_III.pdf

Consejo de la Judicatura (2014). *Protocolo para la gestión judicial, actuación y valoración pericial en casos de violencia contra la mujer y miembros del grupo familiar.* Recuperado de http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/resoluciones/2014cj/Anexo%20154-2014.pdf

———— (s. f.). *Gestión Judicial Violencia contra la Mujer y la Familia*. Recuperado de http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/gestion%20judicial%20violencia%20COIP.pdf.

Corte Penal Internacional (1998). *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Recuperado de http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf.

Defensoría Pública del Ecuador (2016). *Protocolo para la actuación de la Defensoría Pública en los casos de violencia contra la mujer y los miembros del grupo familiar.* Recuperado de http://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/1539/1/ACTUACIÓN%20DEFENSORÍA%20PÚBLICA%20VIOLENCIA.pdf.

Diccionario de la lengua española. Recuperado de http://dle.rae.es/?id=Vj3szyA

ECU 911 (2018). *Sobre la institución*. Recuperado de http://www.ecu911.gob.ec/servicio-integrado-de-seguridad-ecu-911

El Telégrafo (11 de diciembre de 2017). Ecuador: 102 casos de abuso sexual en centros educativos al año. Recuperado de https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/1/ecuador-102-casos-de-abuso-sexual-en-centros-educativos-al-ano

Estrella, Santiago (28 de febrero de 2015). Enipla pasa a llamarse "Plan Familia Ecuador". *El Comercio*. Recuperado de https://www.elcomercio.com/actualidad/enipla-educacionsexual-rafaelcorrea-embarazoadolescente-monicahernandez.html.

Función Judicial del Ecuador (s/f). *Plan Operativo*. Consejo de la Judicatura, Dirección Nacional de Informática. Recuperado de http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/informatica/PLANESTRATEGICOOPERATIVODNI-CJ.pdf.

Fiscalía General del Estado (2018). *Conformación del Subcomité Técnico de la Validación de Femicidios. Datos sobre femicidio*. Recuperado de https://www.fiscalia.gob.ec/conformacion-del-subcomite-tecnico-de-validacion-de-femicidios/

Fiscalía General del Estado (2018). *¿Qué es la Fiscalía?* Recuperado de https://www.fiscalia.gob.ec/institucion/

————— (2018). *Violencia de género*. Recuperado de https://www.fiscalia.gob.ec/violencia-de-genero/

Gobierno Autónomo Descentralizado de Pichincha (2013). *Agenda de Inclusión Social de Pichincha*. Recuperado de http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/diseno_paginas/archivos/agenda_inclusion_social.pdf.

INEC (2011). *Encuesta Nacional de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*. Recuperado de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/.

Lagarde, Marcela (2005). El feminicidio, delito contra la humanidad. En *Feminicidio, justicia y derecho*. México: Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada.

Mediato, periodismo de interpretación (2018). Universidades ecuatorianas, sin protocolos efectivos para tratar el acoso sexual. Recuperado de http://www.mediato.com.ec/acoso-sexual-universidades/

Ministerio de Defensa Nacional (2013). *Manual de Protocolos en materia de Derechos Humanos y de género en las Fuerzas Armadas del Ecuador.* Recuperado de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/03/Manual-de-Protocolos-en-materia-de-Derechos-Humanos-y-de-Género-en-las-Fuerzas-Armadas.pdf.

———— (2017). *Cartilla de Género Fuerzas Armadas del Ecuador.* Recuperado de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/cartilla-genero-2017-marzo.pdf.

Ministerio de Economía y Finanzas (2017). *Clasificadores Orientadores de Gasto en Políticas de igualdad y Ambiente.* Recuperado de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/armado-web001.compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed1.pdf

Ministerio de Educación (2017). *Protocolos de actuación frente a situaciones de violencia detectadas o cometidas en el sistema educativo.* Recuperado de https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/Protocolos_violencia_web.pdf.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (marzo 2018). *Protocolo general de actuación frente a la violencia contra niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y personas adultas mayores.* Recuperado de http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/ACUERDO-014-y-PROTOCOLO-COMPLETO.pdf.

Ministerio del Interior (2017). *Protocolo de actuación policial en casos relacionados a violencia contra la mujer o miembros del núcleo familia.* Recuperado de http://www.policiaecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Protocolo-de-actuación-policial-en-casos-relacionados-a-violencia-contra-la-mujer-o-miembros-del-núcleo-familiar.pdf.

———— (2017). *Estrategias preventivas contra la violencia de género fueron presentadas en EISCE 2017.* Recuperado de https://www.ministeriointerior.gob.ec/estrategias-preventivas-contra-la-violencia-de-genero-fueron-presentadas-en-eisce-2017

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2015). *Modelo de Atención Integral y Protocolos para los Centros de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes y Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar y/o Sexual.* Recuperado de http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/ModeloCentrosdeAtencionOK-Corregido.pdf.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2018). *Política para la igualdad de género.* Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/02/politica_para_la_igualdad_de_genero_2018.pdf.

Ministerio de Salud Pública del Ecuador (2012). *Guía de atención integral en violencia de género*. Recuperado de http://www.maternoinfantil.org/archivos/smi_D461.pdf.

———— (2014). *Norma técnica de Atención Integral en Violencia de Género*. Recuperado de http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/Participacion_Normativos/Normas_emitidas/NORMA%20TECNICA%20DE%20VIOLENCIA%20DE%20GENERO.pdf.

———— (s. f.). *"No a la Violencia Contra las Mujeres": MSP brinda atención especializada en salas de primera acogida*. Recuperado de https://www.salud.gob.ec/no-a-la-violencia-contra-las-mujeres-msp-brinda-atencion-especializada-en-salas-de-primera-acogida/

———— (2018). *La Política Intersectorial de Prevención del Embarazo en Niñas y Adolescentes 2018 - 2025 es una realidad, se presentó este 20 de julio en Daule*. Recuperado de https://www.salud.gob.ec/la-politica-intersectorial-de-prevencion-del-embarazo-en-ninas-y-adolescentes-2018-2025-es-una-realidad-se-presento-este-20-de-julio-en-daule/

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y ONU Mujeres (2014). *Protocolo de atención en casos de violencia sexual en el sistema integrado de transporte de pasajeros de Quito*. Recuperado de https://www.patronato.quito.gob.ec/images/pdf/libro_protocolo_b_n.pdf.

ONU (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Recuperado de http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755.

Patronato Municipal San José. *Estrategia "Bájale al Acoso"*. Recuperado de https://www.patronato.quito.gob.ec/noticias/358-estrategia-bajale-al-acoso-cuenta-con-10-brigadistas-para-atencion-de-casos-reportados.html

Policía Nacional del Ecuador y Ministerio del Interior (2016). *Protocolo de actuación policial en casos relacionados a violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar*. Recuperado de http://www.policiaecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/02/Protocolo-de-actuación-policial-en-casos-relacionados-a-violencia-contra-la-mujer-o-miembros-del-núcleo-familiar.pdf.

Pueblo Originario Kitu Kara. Recuperado de https://kitukara.weebly.com

Presidencia de la República del Ecuador (2007). *Plan para la Erradicación de la Violencia hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres*. Recuperado de https://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/08/plan_erradicacionviolencia_ecuador.pdf

SENESCYT y Red de Educación Superior y Género (RESG) (2018). *Protocolo de prevención y actuación en casos de acoso, discriminación, y violencia basada en género, y orientación sexual en las instituciones de educación superior.* Recuperado de http://www.epn.edu.ec/wp-content/uploads/2018/06/Protocolo-de-Prevención-y-Actuación-en-Casos-de-Acoso-Discriminación-y-Violencia-basada-en-Género-y-Orientación-Sexual-en-las-Instituciones-de-Educación-Superior.pdf.

SENPLADES (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito. Recuperado de http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional.

Universidad Central del Ecuador (2017). *Protocolo general para la prevención, atención y sanción de los casos de violencia sexual y de género*. Recuperado de https://cssr-ecuador.org/downloads/PROTOCOLO.pdf.

Apéndice

Anexos

1. Información de un documento del Consejo de la Judicatura obtenido mediante oficio en diciembre de 2017: https://drive.google.com/file/d/1YMYKbPgJ7XjruzZg3nqGnodXzalS8n3Z/view

2. Formato único de denuncia Junta de Protección de Derechos: https://drive.google.com/file/d/1l69HpjUd4FBvl-U0IaSsN-3MHLIeQLmp/view?usp=sharing

3. Formato estándar de denuncia de acoso, discriminación, o violencia, basada en género y sexualidad en el entorno de la comunidad de la institución de educación superior: https://drive.google.com/file/d/1oQUa6zHf4kLXtCPnewVBT4HV3sj-HuJ1/view?usp=sharing

4. Medición de Femicidios de la Comisión Interinstitucional de Seguridad Ciudadana y Justicia. Documento oficial entregado por el INEC en abril de 2018: https://drive.google.com/file/d/11yQ3Fly6Gg2LWhAn3wpdMwhEB72OXF45/view

5. Formato de denuncia de violencia de género de FLACSO Ecuador: https://drive.google.com/file/d/1bPJbvCv0wsHsJCJBHgBJwp5QHScjpy6w/view?usp=sharing

6. Notificación de resolución Consejo de Educación Superior CES, 2018: https://drive.google.com/file/d/1sZyni1dAfE9HwPZ1JqBol3CwO3l_Dq5t/view

7. Presentación de género 2018. Patronato Municipal San José: https://drive.google.com/open?id=1qHCm9BhCaH5vbCWDifjjdgEroy4dsLBv

Entrevistas

https://drive.google.com/
open?id=1O2qFtfJ9nGANGcErABqclvsZsuR4umg5c3E1AlOfszA

Lista de tablas

Lista de tablas de datos sobre registro de violencia contra las mujeres según instituciones del Estado:

https://drive.google.com/open?id=1h2uPM0qvjafPDhP9gYsMmpG60ixc3wqw

Lista de figuras

Lista de figuras sobre distintos registros de datos de violencia contra las mujeres recopilados por diversas fuentes:

https://drive.google.com/open?id=1uZmmivOiZnZTh5PGFb1A8IyxZCyHh4XN

Esta publicación ha sido cofinanciada por la Unión Europea y Pan para el Mundo. El contenido es responsabilidad exclusiva de CARE Ecuador y CEDEAL, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea y Pan para el Mundo.

Observatorio de Violencias contra las Mujeres en Quito

Consejo de Protección de Derechos del Distrito Metropolitano de Quito

Cedeal Centro Ecuatoriano de Desarrollo y Estudios Alternativos

Brot für die Welt

Mujeres con Voz

care

Misión Scalabriniana Ecuador

Cofinanciado por la Unión Europea

Fondation RAJA Danièle Marcovici Agir pour les femmes