



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

CUIDADO EN RED

Aportes para mejorar el servicio de atención de los organismos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe a personas en situación de violencia de género en Rosario

FACCO AYLÉN, aylén.facco@gmail.com

FRAIRE MARIBEL, maribelfraire2@gmail.com

POSINCOVICH AYLÉN, ayeposincovich@gmail.com

Director: Iazzetta, Marco

Codirectora: Crescini, Verónica

Rosario, Diciembre de 2020

AGRADECIMIENTOS

A nuestras familias, amigos y amigas, por su apoyo incondicional.

A Marco y a Vero, por acompañarnos en nuestra trayectoria académica y desarrollo preprofesional.

A todas aquellas personas que confiaron en nosotras y nos abrieron una puerta a lo largo de este camino.

A nuestros compañeros y compañeras por los años compartidos en los pasillos de la FCPOLIT.

A la Universidad Pública, que nos inculcó valores y nos enseñó a tener una mirada crítica de la realidad.

A las personas que luchan día a día por una patria más libre, justa, soberana e igualitaria.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. HERRAMIENTAS TEÓRICOS CONCEPTUALES	5
1.1 Planificación estratégica: un enfoque para la formulación y gestión de políticas	5
1.2 Relaciones de poder: el sistema patriarcal, género y violencia	8
1.2.1 Estructuras de poder en los organismos de seguridad pública	9
1.3 Conceptualizaciones de la violencia de género	11
1.3.1 Violencia de género	11
1.3.2 Tipos y modalidades de violencia	12
1.3.3 Ciclo de la violencia de género	15
1.3.4 Femicidio	16
1.3.5 La ruta crítica	17
1.3.6 Revictimización: una modalidad de violencia institucional	18
1.4 Políticas de seguridad ciudadana con perspectiva de género, algunas consideraciones	19
2. METODOLOGÍA	21
2.1 Construcción de la demanda institucional	21
2.2 Objetivos	23
2.2.1 Objetivo general	23
2.2.2 Objetivos específicos	23
2.3 Herramientas metodológicas	23
3. DIAGNÓSTICO	26
3.1 Violencia de género: una problemática multinivel	26
3.1.1 La violencia de género en la agenda internacional	26
3.1.3 Violencia de género a nivel provincial	30
3.2 Rosario: altos niveles de violencia de género y abordaje desarticulado	33
3.2.1 Abordaje de la violencia de género del Ministerio de Seguridad en Rosario	37
3.2.2 Recepción de denuncias: principales problemas detectados	44
3.2.2.2 Bajos niveles de coordinación	49
3.2.2.3 Recursos escasos	51

3.2.2.4 Bajos niveles de capacitación del personal	53
4. PRECISIONES DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN	57
4.1 Justificación	57
4.2 Objetivos	63
4.2.1 General	63
4.2.2 Específico	63
4.3 Beneficiarios	63
4.3.1 Beneficiarios/as directos/as	63
4.4 Actividades y tareas	64
4.5 Resultados	69
5. REFLEXIONES FINALES	71
6. BIBLIOGRAFÍA	74

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es producto del nexo entre los conocimientos adquiridos en el marco de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y el desarrollo preprofesional de las integrantes de este equipo en distintos ámbitos de la administración pública. Se selecciona la modalidad de Trabajo Integrador Final (TIF) -práctica disciplinar-, ya que se lo considera como una oportunidad para agregar valor a las acciones públicas mediante la producción y transferencia de conocimiento socialmente significativo, fortaleciendo el compromiso de la universidad pública con la comunidad.

El interés por abordar la problemática de la violencia de género radica en la trayectoria académica adquirida por el presente equipo de trabajo durante el ciclo superior del cursado de la licenciatura, en el cual se desarrollaron investigaciones y se diseñaron intervenciones en materia de género que posibilitaron la interiorización en la temática elegida. La inserción profesional de una de las integrantes en el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, permitió articular con esta institución y abordar la problemática desde el enfoque de la seguridad pública. La posibilidad de concertar los recorridos realizados en ambos terrenos facilitó la producción de este trabajo.

Con respecto a la pertinencia de la práctica, la Ciencia Política provee herramientas teóricas, metodológicas y prácticas que permiten describir, analizar e intervenir desde una institución estatal un determinado problema social. Esta disciplina en general, y el enfoque de la planificación estratégica en particular, brindan herramientas para introducir racionalidad y previsión en la formulación y gestión de políticas, posibilitando llevar a la práctica lineamientos generales de gobierno a través de su operacionalización en programas y proyectos. De esta manera, se hace posible la producción de conocimiento aplicado a estrategias que aporten valor al abordaje de problemas sociales.

El presente TIF se inicia a partir de una demanda institucional propuesta por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y se orienta al diseño de una estrategia política para mejorar el servicio de atención que dicho organismo brinda a personas en situación de violencia de género en Rosario. Este documento se compone de cuatro instancias: en primer lugar, se presentan las herramientas conceptuales que constituyen el marco teórico que guía el presente trabajo; en segundo lugar, se menciona la metodología utilizada; en tercer lugar, se realiza un diagnóstico de los servicios de atención de los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe; y por

último, se realiza una estrategia propositiva para abordar algunos de los problemas detectados.

En primer lugar, se enuncian las herramientas teórico-conceptuales que guían el proyecto, realizando un recorrido sobre las conceptualizaciones de la planificación estratégica, la seguridad ciudadana, las relaciones de poder en el sistema patriarcal y la violencia de género como su principal expresión. En segundo lugar, dentro del apartado metodológico, se presenta la construcción de la demanda institucional, los objetivos, así como las herramientas utilizadas tanto para el diagnóstico como para la formulación de la estrategia propositiva. En tercer lugar, se desarrolla la etapa de diagnóstico, donde se examinan las características que adopta la cuestión de la violencia de género en las distintas agendas gubernamentales y se indaga sobre las particularidades que adquiere la problemática en la ciudad de Rosario. Asimismo, se analiza el abordaje del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe para este tipo de situaciones y se detectan los principales nudos problemáticos. En cuarto lugar, dentro de la instancia propositiva, se formula una estrategia de intervención orientada a mejorar el servicio de atención brindado a personas en situación de violencia de género, se exponen los objetivos de la propuesta y se mencionan los beneficiarios directos e indirectos. Además, se elabora un esquema de actividades y tareas, así como un listado de resultados a alcanzar en la etapa de implementación. Por último, se acompaña el trabajo con una serie de reflexiones finales.

1. HERRAMIENTAS TEÓRICOS CONCEPTUALES

En el presente apartado se realiza una revisión teórica del concepto de políticas públicas utilizado y se retoma el enfoque de la planificación estratégica como modelo para operacionalizar lineamientos generales de gobierno. Como primera aproximación, se explica el problema de la violencia de género como una manifestación del sistema patriarcal, y se describen las estructuras de poder en los organismos de seguridad pública, puntualizando en su matriz patriarcal y en la cultura policial. Luego se conceptualiza la violencia de género y el femicidio, se identifican sus tipos y modalidades y se especifican las nociones de revictimización, ciclo de la violencia de género y ruta crítica. Por último, se desarrolla la perspectiva de la seguridad pública como un posible instrumento para abordar la inseguridad experimentadas por las mujeres y las identidades disidentes.

1.1 Planificación estratégica: un enfoque para la formulación y gestión de políticas

Para el diseño del presente TIF, se utilizan las herramientas adquiridas durante el cursado de la Licenciatura en Ciencia Política, aquellas relacionadas con la orientación en administración pública, y en particular los estudios sobre las políticas públicas y la planificación estratégica. Resulta conveniente resaltar la definición de políticas públicas de Oszlak y O'Donnell (1981), las cuales son entendidas como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. Estas no son respuestas aisladas, sino que implican un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que se desarrollan en un determinado momento histórico y en un contexto particular. En este sentido, se entiende a la iniciativa del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe de estructurar una estrategia para prevenir y disminuir las situaciones de violencia de género en Santa Fe, como una toma de posición del gobierno provincial sobre esta problemática particular.

En la misma línea, Nirenberg (2003) sostiene que las cuestiones son los valores, intereses y percepciones que tiene una sociedad en un momento histórico determinado, asuntos socialmente problematizados y politizados, que adquieren relevancia en la agenda estatal y social cuando actores civiles y estatales toman posición sobre una problemática en particular. Frecuentemente fluyen hacia el Estado una innumerable cantidad de cuestiones en búsqueda de atención y solución, pero “no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción

gubernamental” (Aguilar Villanueva, 1993, p.84). Al respecto, el posicionamiento de la violencia de género dentro de la agenda local es un claro ejemplo de un proceso de agentización iniciado por los feminismos en la arena social.

A los fines de llevar a la práctica la demanda institucional del Ministerio de Seguridad de Santa Fe, se utiliza el enfoque de la planificación estratégica, entendida como el “cálculo que precede y preside la acción de gobierno” (Matus,1987,41). Esta perspectiva teórica proporciona las herramientas necesarias para operacionalizar los lineamientos y objetivos c, mediante un proceso donde se seleccionan, ordenan y diseñan acciones, utilizando de forma eficiente los recursos disponibles para lograr los objetivos propuestos (Pichardo Muñiz, 1997). En este sentido, si las políticas públicas refieren a las acciones u omisiones del gobierno que se asientan sobre los lineamientos generales de la administración, “la planificación puede ser concebida como una de las principales herramientas para introducir racionalidad y previsión en la formulación y gestión de políticas” (Nirenberg, 2003, p.24). En este marco se hace posible reconfigurar la demanda institucional, delimitar el problema de intervención, así como los objetivos, la estrategia y la programación de las acciones a realizar para abordar los altos niveles de violencia de género de la ciudad de Rosario.

Según Nirenberg (2003), la planificación es estratégica porque reúne determinados atributos que son necesarios y deseables en todo tipo de programa o proyecto. Entre ellos se encuentran:

- El carácter integral de la planificación: entendiendo la complejidad y multicausalidad de los problemas sociales y la necesidad de adoptar una perspectiva que los aborde desde diferentes enfoques.
- El carácter participativo de la planificación: hace referencia a la utilización de metodologías que permitan incluir a los actores involucrados en una determinada problemática social en las diferentes etapas del proceso de planificación.¹
- El carácter asociativo de la planificación: es la articulación entre los distintos niveles de gobierno para el abordaje de los problemas sociales complejos. Además, en este atributo se utiliza el trabajo en red y la coordinación de acciones con asociaciones de la sociedad civil, empresas e individuos,

¹Se entiende que las fases o ciclos de los proyectos sociales no tienen un inicio y un fin como si fuesen procesos lineales, sino que están sujetos a avances y retrocesos, sumados a situaciones de retroalimentación.

generando escenarios de planificación y gestión compartidos, intersectoriales, interdisciplinarios y pluripartidarios.

- Por sustentabilidad se entiende la posibilidad de arraigo y continuidad de los proyectos independientemente de su período de ejecución. Refiere a la idea de trabajar en conjunto con los actores involucrados del proyecto para así dejar capacidades instaladas.

Para intervenir en una determinada problemática, como lo es la violencia de género, se piensa en la realización de un proyecto, en tanto que es la unidad básica de todo proceso de planificación. Los proyectos se elaboran para resolver un problema en un espacio territorial determinado y una población definida, mediante un conjunto de actividades interrelacionadas. A su vez, forman parte de un universo mayor y se constituyen como un medio para el logro de objetivos de alcance más general (Nirenberg, 2003). Nogueira (2001) incorpora el componente estratégico para optimizar el uso de los recursos sociales e institucionales. Los proyectos, en este sentido, orientan y articulan capacidades estatales y sociales con el fin de lograr políticas más eficientes y adaptadas a las necesidades de los y las ciudadanas.

La programación es un proceso por el cual se prevén y determinan los pasos necesarios, las acciones a desplegar y los recursos requeridos para modificar la situación actual que se presenta como problemática, de modo de poder arribar a una situación deseable futura. Para ello, se requiere la elaboración de un diagnóstico situacional. Éste es el primer paso en el proceso de la planificación y sirve de instrumento para diseñar una estrategia propositiva que considere los recursos disponibles para intervenir en la situación problemática. El carácter “situacional” del diagnóstico se centra en identificar posibles relaciones causales que inciden en la producción de fenómenos sociales y en delimitar las posibilidades de acción (Pichardo Muñoz, 1997). Se resalta su utilidad en tanto no sólo consiste en la descripción de la realidad a intervenir, sino que también implica una reconstrucción analítica explicativa e interpretativa de un recorte de la realidad que se pretende transformar (Nirenberg, 2006). Por último, permite hipotetizar sobre cómo podría evolucionar la situación en caso de que no se intervenga.

Cabe destacar que “los escenarios en los que se planifica son turbulentos, conflictivos y a veces rápidamente cambiantes” (Nirenberg, 2003, p.30). No obstante, el enfoque de la planificación estratégica posibilita abordar problemas sociales complejos en la conjunción de conocimiento teórico y manejo técnico, permitiendo realizar un recorte de la realidad y enfocando la mirada hacia un grupo poblacional que está atravesando una problemática

determinada. Las herramientas que propone esta perspectiva posibilitan un abordaje multicausal, participativo y sustentable que involucra la mirada de los actores territoriales y aquellos grupos que se encuentran vulnerados. Involucrar la perspectiva de los actores desde el primer momento, es fundamental para darle sustentabilidad al proyecto y generar capacidades instaladas.

1.2 Relaciones de poder: el sistema patriarcal, género y violencia

El presente proyecto comprende que las sociedades contemporáneas se encuentran atravesadas por múltiples relaciones de poder y dominación, entre las que se enmarcan las relacionadas con el sistema patriarcal. Siguiendo a Gayle Rubín (1986), este se configura a partir de una división social delineada por el sistema sexo-género, entendido como el conjunto de disposiciones por las que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, más allá del modo concreto e histórico en que estas disposiciones se organicen. Dicho sistema, se articula en base a cuestiones tanto biológicas como culturales, refiriéndose al sexo como las diferencias biológicas entre hombres y mujeres (es decir, diferencias hormonales, genitales y fenotípicas), y al género como a los valores, roles y estatus cultural que históricamente se atribuyeron en función de la diferencia sexual (Espinar Ruiz, 2007; Fabbri, 2013). El concepto de género, siguiendo esta línea, permite entender la relación jerárquica y las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes entre varones y mujeres, así como comprender cómo un discurso basado en percepciones biológicas se tradujo históricamente en un orden jurídico que contiene una matriz desigual en materia de derechos.

En esta misma línea, el espacio público, ámbito en donde se ejerce el poder y la conducción de la comunidad y el Estado, fue históricamente habilitado para su ocupación por parte de los varones. Las mujeres, por lo contrario, fueron recluidas al ámbito privado cuyo rol asignado en la división social de funciones eran las tareas domésticas y de cuidado. Tal es así que:

Los varones se vinculan social y simbólicamente de modo directo con el poder, pues en nuestra cultura los atributos de masculinidad se corresponden con la posibilidad de ocupar posiciones de mando y de protección por sobre las mujeres y la familia, es decir, un espacio de alta valoración y estatus social. En contrapartida, según las características de la femineidad, se espera de las mujeres que estén al servicio de las necesidades de la familia, del esposo e, incluso, del barrio; siempre desde el lugar del cuidado. Este es un espacio simbólico que posee menor

valoración social, y que, en consecuencia, ubica a las mujeres en posiciones sociales de subordinación (Federman, 2014, p. 34).

Esta división del trabajo permite pensar el nivel de inferioridad que ocuparon históricamente las mujeres en relación con los hombres, así como entender a la violencia como una forma más de ejercer esa subordinación. Desde la perspectiva de Expósito (2011), el patriarcado no sólo establece la jerarquización y la desigualdad entre los varones, las mujeres y las identidades disidentes, sino que también introduce a la violencia como un recurso posible y legítimo. En este sentido, la violencia es un recurso del género dominante sobre el género subordinado que potencia la desigualdad estructural y subyacente en una relación interpersonal (Expósito, 2011). Así, en el marco de un sistema patriarcal, la violencia es una herramienta que la sociedad y la cultura ponen a disposición de los hombres para su uso “en caso de necesidad”, dejando a criterio de cada uno cuándo surge ese requerimiento.

Desde esta perspectiva, se entiende por violencia de género a los mecanismos mediante los cuales se intenta perpetuar el sistema de jerarquías impuesto por la cultura patriarcal. Se trata de una violencia estructural que se dirige hacia las mujeres con el objeto de mantener o incrementar su subordinación al género masculino hegemónico (Expósito, 2011). Sin embargo, cabe aclarar que la violencia física no es el único recurso que posee el hombre como mecanismo de subordinación, sino que también se evidencian otras formas de violencia: como la psicológica, la económica y patrimonial, la simbólica y obstetricia.

Además, la violencia de género se caracteriza por su naturalización, aspecto que impide que las personas sean conscientes de que sus derechos están siendo vulnerados. Los micromachismos, hacen que la violencia de género se subestime, desvalore e invisibilice. En este sentido, el problema para las mujeres es tanto la falta de derechos como la dificultad de percibirse como merecedoras de los mismos (Vargas, 2009).

1.2.1 Estructuras de poder en los organismos de seguridad pública

En las instituciones de seguridad, así como en cualquier otra organización moderna se visibiliza una matriz patriarcal dominante. Desde la construcción de los Estado-Nación, el ejercicio de la ciudadanía fue desigual para mujeres y hombres. El sistema de seguridad pública no escapó a esta realidad y se conformó a partir de una impronta tanto patriarcal como militarizada, conformando un estereotipo policial que refleja las relaciones de poder que estructuran nuestras sociedades. Siguiendo a De Isla (2011) fueron los varones quienes pudieron trabajar en todos los sistemas asociados a la seguridad (jueces, policías, abogados, prefectos, gendarmes) y quienes además podían presentarse como potenciales amenazas.

Esta constitución primigenia de la seguridad pública trajo aparejado que mujeres y varones se vincularan de forma diferenciada con el sistema de seguridad.

Con el retorno a la democracia, los organismos de derechos humanos incorporaron los debates sobre la situación de desventaja que atraviesan las mujeres y las múltiples formas de violencia que se relacionan con la jerarquía y la verticalidad, propia de las organizaciones policiales. Sin embargo, estos avances no impactaron al interior de la cultura organizacional, es decir, las mujeres e identidades disidentes continúan siendo sometidas a múltiples situaciones de violencia y discriminación por su condición de género. Un estudio realizado por la Red Nacional de Mujeres Policías indica que una de cada tres mujeres dentro de la fuerza sufre abuso sexual, abuso de autoridad, amenazas y persecución por parte de sus superiores². La cultura machista de las instituciones de seguridad también se manifiesta en el desarrollo profesional de las mujeres policías, que encuentran un techo de cristal a la hora de ascender en su carrera laboral. Esta matriz patriarcal, constitutiva de la organización policial, se reproduce en las prácticas de los y las agentes mediante discriminaciones implícitas, particularmente al momento de abordar a personas en situación de violencia de género a las que deben asegurar su protección, siendo su principal efecto la revictimización.

Por otro lado, desde diferentes organismos públicos se han desarrollado acciones para intervenir en el quehacer policial y prevenir falencias en los servicios de atención, tales como el diseño de protocolos de actuación para abordar situaciones de violencia de género, sin embargo, no se ha alcanzado el impacto esperado. Una de las razones que lo explican es la amplia discrecionalidad en el accionar policial, es decir, este particular proceder de la policía que se rige por factores culturales y situacionales antes que legales (Reiner, 2015, p. 324). Muchas veces esto acontece por las ambigüedades o términos vagos de las propias normas, las cuales “condenaban de antemano las desviaciones del proceso legal” (Reiner, 2002, p. 479). Detrás de la estructura policial burocrática regida por normativas y disciplina existe una organización informal donde prolifera la espontaneidad, los acuerdos y las tensiones que condicionan el trabajo policial, en este sentido, el ejercicio de la discreción responde a la racionalidad y la moralidad imperante en la cultura policial. Se entiende por cultura policial a “la forma en que los efectivos policiales ven el mundo social y su rol en él”, siendo “un modelo generalizado de entendimientos que ayudan a lidiar y ajustarse a las

² Mujeres policías presentan un proyecto de ley con perspectiva de género (07 de Marzo de 2019). Diario el Tiempo. Recuperado de: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/mujeres-policias-presentan-un-proyecto-de-ley-con-perspectiva-de-genero>.

presiones que enfrentan los efectivos policiales” (Reiner, 1992, p. 107-109)³. Comprender la cultura policial permite explicar cómo y por qué la policía se comporta de determinada manera cuando una persona denuncia un caso de violencia de género, aspecto que condiciona la prestación del servicio.

1.3 Conceptualizaciones de la violencia de género

1.3.1 Violencia de género

La violencia de género es una problemática que se ha ido redefiniendo y poniendo en agenda producto de las luchas de los feminismos. Siguiendo a UNICEF (2009), la violencia basada en el género es un concepto utilizado para identificar actos perjudiciales en contra de una persona sobre la base de las diferencias que la sociedad asigna a hombres y mujeres. Esto supone una relación desigual en la que la mujer o a cualquier persona con atributos que socialmente se consideran femeninos es discriminada por solo el hecho de poseerlos.

Sin embargo, es importante señalar que normativas fundamentales en la materia como la Convención Belém Do Pará para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres o la Ley Nacional N° 26.485, no refieren al término “violencia de género” sino a “violencia contra las mujeres”. Esta diferenciación conceptual tiene una explicación histórica ya que las primeras normas sobre derechos de las mujeres son las que se refieren a la igualdad entre los sexos y surgen luego de las disposiciones contra la discriminación de la mujer. No obstante, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos interpreta que en el artículo 9 de la Convención Belém Do Pará, donde se establece la obligación del Estado de prestar especial atención a la violencia que puedan sufrir las mujeres en base a distintos factores, se incluye la orientación sexual y la identidad de género (AA.VV, 2015). En esta misma línea, la Provincia de Santa Fe a través del Decreto N° 4028/2013 reglamentario de la Ley Provincial N° 13.348 y en consonancia con los postulados consagrados en la Ley Nacional de Identidad de Género N° 26.743, considera que el término “mujeres” comprende a aquellas personas que sienten subjetivamente su identidad o expresión de género mujer, de acuerdo o no al sexo asignado al momento del nacimiento y a su vivencia interna e

³ El autor identifica varios rasgos centrales de la cultura policial como la existencia de un estado de sospecha constante, una moral conservadora y un aislamiento social externo acompañado de una fuerte solidaridad interna. Además, agrega el “sentido de misión” de la policía, entendiendo que la actividad policial no es sólo un empleo, sino una forma de vida con un propósito valedero; y su contracara, el “pesimismo policial” adquirido por los efectivos como consecuencia de las desilusiones producidas en la experiencia de su trabajo real. También menciona la presencia de estructuras machistas en la policía, reforzado por el constante sexismo del reclutamiento y la promoción laboral, que asocia las tareas policiales a la masculinidad; y un conservadurismo conceptual, tipo de pensamiento pragmático, concreto y anti teórico. Así, los oficiales de policía quieren terminar el día sin problemas y con la menor cantidad de trámites o inconvenientes posibles (Reiner, 1992).

individual, incluyendo la personal del cuerpo y que puede involucrar o no la modificación de la apariencia o función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, cualquiera sea su orientación sexual, siempre que ello sea escogido libremente.

Es por ello, que en el presente TIF, se entiende a la violencia de género como aquella que se ejerce contra la mujer o personas auto percibidas como mujer, o que sufren violencia por su situación de género. Se adopta la definición aportada por la Ley 26.485, la cual establece que la violencia contra las mujeres refiere a: “toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón” (Ley 26.485, 2009).

1.3.2 Tipos y modalidades de violencia

La violencia de género incluye diferentes formas de violencia y puede darse en una multiplicidad de espacios y ámbitos de la vida social. Como se mencionó, en Argentina es la Ley 26.485 la que le da un encuadre legal a las diferentes formas y espacios en los que las mujeres pueden ser víctimas de violencia. La ley establece que existen cinco tipos de violencia contra la mujer:

TIPOS DE VIOLENCIA (LEY 26.485)

VIOLENCIA FÍSICA	Violencia que se emplea contra el cuerpo de la mujer, incluyendo cualquier forma de maltrato o agresión que afecte su integridad física.
VIOLENCIA PSICOLÓGICA	Violencia que causa daño emocional y disminución del autoestima, perjudicando el pleno desarrollo personal y provocando la culpabilización y la sumisión.
VIOLENCIA SEXUAL	Incluye cualquier acción que implique la vulneración en todas sus formas del derecho de la mujer de decidir voluntariamente acerca de su vida sexual o reproductiva.
VIOLENCIA ECONÓMICA Y PATRIMONIAL	Dirigida a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer, a través de diversos métodos como la limitación o control de sus ingresos, y la limitación o privación de los recursos económicos indispensables para vivir una vida digna.
VIOLENCIA SIMBÓLICA	Tipo de violencia que a través de patrones estereotipados, transmite y reproduce la dominación, la desigualdad y la discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad.

Por otro lado, en su artículo 6 la ley establece las diferentes modalidades de violencia, es decir las formas en que se manifiestan los distintos tipos de violencia contra las mujeres, según los diversos ámbitos en que son ejercidas.

-Violencia doméstica: aquella ejercida contra las mujeres por un integrante del grupo familiar, independientemente del espacio físico donde ésta ocurra, que dañe la dignidad, el bienestar, la integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial y la libertad, comprendiendo por esta última tanto la reproductiva como el derecho al pleno desarrollo de las mujeres. Se entiende por grupo familiar el originado en el parentesco, ya sea por consanguinidad o por afinidad, el matrimonio, las uniones de hecho y las parejas o noviazgos. Incluye las relaciones vigentes o finalizadas, no siendo requisito la convivencia.

-Violencia institucional: aquella realizada por las/los funcionarias/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga

como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley. Quedan comprendidas, además, las que se ejercen en los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, deportivas y de la sociedad civil.

-Violencia laboral: aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo, exigiendo requisitos sobre estado civil, maternidad, edad, apariencia física o la realización de un test de embarazo. Constituye también violencia contra las mujeres en el ámbito laboral quebrantar el derecho de igual remuneración por igual tarea o función. Asimismo, incluye el hostigamiento psicológico en forma sistemática sobre una determinada trabajadora con el fin de lograr su exclusión laboral.

-Violencia contra la libertad reproductiva: aquella que vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos, de conformidad con la Ley N° 25.673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable.

-Violencia obstétrica: aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, de conformidad con la Ley N° 25.929.

-Violencia mediática: aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres.

-Violencia política: aquella que, fundada en razones de género, se dirige a menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir la participación política de la mujer, vulnerando el derecho a una vida política libre de violencia y/o el derecho a participar en los asuntos públicos y políticos en condiciones de igualdad con los varones⁴.

⁴ Inciso incorporado por art. 3° de la Ley N° 27.533 B.O. 20/12/2019.

1.3.3 Ciclo de la violencia de género

El ciclo de la violencia es una construcción teórica utilizada por diversos/as autores para explicar la particularidad del desarrollo y reiteración de distintos niveles de tensión y agresión en la modalidad de violencia doméstica. Este ciclo está compuesto a los fines analíticos por diferentes fases, cuyo estudio permite identificarlas y diseñar en consecuencia, estrategias e intervenciones específicas para cada fase, así como sensibilizar sobre situaciones violentas que se encuentran solapadas o naturalizadas. Siguiendo a Federman (2014), se identifican tres fases del ciclo cuya duración depende de cada situación particular, teniendo en consideración que el tiempo entre cada fase tiende a acortarse a medida que se prolonga la relación violenta y que en cada nueva fase o episodio se acrecienta la intensidad.

La primera fase, conocida como acumulación de tensión, es un momento en donde no existe agresión física pero sí otros tipos de violencia que se ejercen de manera sutil o psicológica como chistes, comentarios que descalifican a la mujer, celos, control en las salidas o en la vestimenta, así como la prohibición de visitas a familia o amigos. En el estadio inicial este tipo de violencias se justifican como “actos de amor”, se naturalizan y se responsabiliza a la mujer por la conducta del hombre. Como consecuencia, es usual que ella intente cambiar sus actitudes y su cotidianidad para evitar posibles tensiones en la relación.

En la segunda fase, conocida como estallido de la violencia, ésta se acrecienta y si antes era solo psicológica ahora se manifiesta de forma física. Si antes eran sólo cachetadas, empujones o pellizcos se pasa a los golpes de puño, patadas y hasta el uso de armas.

La tercera fase, conocida como reconciliación o luna de miel, el abusador tiende a negar los actos de violencia, pedir perdón y prometer que nunca más repetirá tales acciones. Por su parte, la mujer se aísla y niega los hechos intentando minimizarlos. Así, perdona las conductas violentas del hombre. Esto ocurre generalmente porque ella se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad, con deterioros en su subjetividad, lo que genera una imagen frágil de sí misma, sentimiento de incapacidad para construir una vida autónoma y le impide evaluar objetivamente la situación. Este hecho se agudiza en los casos en que no se cuenta tanto con una red de apoyo para pedir ayuda y salir de su situación como con los recursos económicos para hacerlo. A medida que el ciclo se repite la situación se agrava, generando un estado permanente de tensión, temor y parálisis, motivos por los cuales se acrecienta el aislamiento de la persona en situación de violencia y se dificulta aún más la posibilidad de solicitar ayuda. Los recursos utilizados por los varones que ejercen esta

modalidad de violencia suelen ser cada vez más extremos y en algunas ocasiones culminar en un femicidio.

1.3.4 Femicidio

Es considerado como la expresión más real y extrema de la violencia de género. Es una categoría política que fue dotada de sentido a partir de las demandas de los feminismos, con el fin de visibilizar las particularidades de las muertes de mujeres en contextos de violencia de género. Para la Unidad Fiscal Especializada en Violencia Contra Las Mujeres - en adelante UFEM- (2018), un femicidio siempre es un homicidio, es decir, la muerte de una persona en manos de otra. Sin embargo, el homicidio de una mujer no necesariamente es un femicidio sino que para que lo constituya, tiene que mediar una violencia particular que se enmarca en un contexto específico, es decir, debe estar determinado por razones de género.

La expresión “femicidio” (o “*femicide*” en inglés) fue acuñada por Diana Russell (1970) para referirse a la muerte violenta de mujeres, definiéndolo como el asesinato de mujeres, cometido por hombres, por el hecho de ser mujeres. En 1992, Marcela Lagarde toma la noción de *femicide* de Russell, desarrollándola como feminicidio y no como femicidio⁵. Para Lagarde (1992), mientras el femicidio se entiende como la muerte de mujeres sin especificar sus causas, el término feminicidio se presta mejor a cubrir las razones de género y la construcción social detrás de estas muertes, así como la impunidad que las rodea. Equipara el concepto al de genocidio cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados violentos contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de niñas y mujeres. Para que el feminicidio ocurra, coinciden diversos factores como el silencio, la omisión, la negligencia y la omisión parcial o total de autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes.

Siguiendo a Rita Segato (2006), esta categoría resulta imprescindible para exponer que el sistema patriarcal se sustenta en el control del cuerpo y la capacidad punitiva sobre las mujeres, evidenciando la dimensión política de todos los asesinatos. Los femicidios, en este sentido, se caracterizan por la retención o sujeción y la reproducción del poder.

Luego de la construcción conceptual de los términos femicidio y feminicidio, desde el año 2007 distintos países de América Latina comenzaron a tipificar las muertes violentas de

⁵ Más allá de estas diferencias, en el ámbito internacional los términos feminicidio y femicidio se utilizan de forma indistinta para dar nombre al mismo problema.

mujeres por razones de género bajo esa denominación. En Argentina, en el año 2012 se sancionó la Ley 26.791 que modificó el artículo 80 del Código Penal incluyendo al femicidio como agravante del homicidio simple (inciso 11). Además, se introdujeron otras figuras agravadas que pueden vincularse según el caso con la violencia de género (incisos 1, 4 y 12).

Para el presente trabajo, se retoma el concepto del Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina (2008)⁶ que utiliza la noción del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” -en adelante MESECVI- y entiende por femicidio a la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea que tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal; en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión.

1.3.5 La ruta crítica

Siguiendo a Sagot (2000), se define como Ruta Crítica al proceso que se construye a partir de la secuencia de decisiones tomadas y acciones ejecutadas por las mujeres afectadas por la violencia de género y las respuestas encontradas en su búsqueda de soluciones. Este es un proceso recurrente, constituido por la conjunción e interacción permanente de factores impulsores e inhibidores relacionados con las mujeres afectadas y las acciones emprendidas por éstas, como así también por la respuesta social encontrada. Federman (2014) sostiene que es el proceso intrincado de salida de una situación de violencia de género, proceso en el que las mujeres enfrentan sus propios miedos, las amenazas externas, los sentimientos de vergüenza y culpa, así como la desconfianza en la obtención de ayuda por parte del Estado. Durante este proceso, es sumamente relevante que la persona pueda recurrir a la contención de su familia así como encontrar canales institucionales que puedan ayudarla a enfrentar tal situación, ya que el inicio de la ruta crítica implica nuevos riesgos para la mujer.

En este sentido, el concepto de ruta crítica permite explicar la trayectoria tanto personal como institucional de las mujeres desde que deciden romper con el círculo de violencia, así como entender los factores que potencian o ralentizan esa búsqueda de respuestas. Cuando la persona en situación de violencia busca salir de su círculo violento efectuando una denuncia, el proceso se vuelve más peligroso debido a que el agresor, una

⁶ Este concepto fue consagrado en la “Declaración sobre el Femicidio”, aprobada en la Cuarta Reunión del Comité de Expertas/os (CEVI), celebrada el 15 de agosto de 2008.

vez notificado, puede tomar represalias. La violencia que afecta a la persona es el principal factor impulsor externo de esta ruta crítica y la aparición de nuevas formas de agresión o la intensificación de la violencia, así como la posibilidad de perder a sus hijos, sus bienes, o la amenaza de no cubrir con sus gastos familiares se presentan como motivaciones en la búsqueda de ayuda.

Para lograr una estrategia de protección exitosa es indispensable que el personal de seguridad conozca y comprenda los miedos y riesgos en los que se encuentra inmersa la denunciante, constituyendo el primer paso para una intervención adecuada. Conocer este enfoque permite pensar una intervención que contemple los avances y retrocesos, las diferentes emociones y estados de ánimo que debe enfrentar una persona en situación de violencia, con el fin último de proveer un servicio de atención efectivo y de calidad, pero también, de escucha y contención.

1.3.6 Revictimización: una modalidad de violencia institucional

Entender el proceso de la ruta crítica, con todas sus particularidades y facetas, permite comprender la compleja situación por la que atraviesan las mujeres víctimas de violencia de género. El trato inadecuado por parte de los y las funcionarias públicas y la escasez de respuestas eficientes favorece el hecho de que la mujer vuelva a ser víctima de otra modalidad de violencia, la institucional. Este concepto y el de revictimización se encuentran completamente imbricados.

Siguiendo al Instituto Nacional de Mujeres (2018), se entiende por revictimización toda/o aquella/aquel práctica, proceso, medida, acto u omisión que implique un trato inadecuado de la mujer en situación de violencia por parte del personal que integra los distintos ámbitos con los que la mujer debe interactuar (policial, judicial, de la salud, etc.). Se considerará revictimización, por ejemplo, el sometimiento de la mujer en situación de violencia a consultas fallidas o innecesarias y a declaraciones reiteradas sobre cuestiones referidas a sus antecedentes o conductas no relacionados/as, puntualmente, con el hecho denunciado. En otras palabras, el término “revictimización” señala la posición en la que se vuelve a colocar a la mujer en situación de violencia cada vez que se le solicita que reproduzca el relato sobre su situación particular y, en un sentido más amplio, guarda relación con las actuaciones de las personas o las instituciones que colocan a las mujeres en una posición de pasividad y vulnerabilidad, impidiendo constituirse en actores y sujetos activos de su proceso de liberación y empoderamiento.

1.4 Políticas de seguridad ciudadana con perspectiva de género, algunas consideraciones

Abordar la violencia de género desde una perspectiva de seguridad pública permite comprenderla como una violación de los derechos fundamentales de las mujeres y reconocer que son las instituciones públicas las que cuentan con capacidades estatales para garantizar el acceso universal a los derechos humanos (PNUD, 2014). Siguiendo a Sain (1994), la seguridad pública, entendida en su sentido amplio, es la situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos a defender y ser protegidos en su vida, en su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor y su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de sus derechos y garantías emanadas del Estado de Derecho. En contraposición, la inseguridad pública, hace referencia a aquellos factores políticos y sociales que impiden que las personas puedan decidir sobre su proyecto de vida. Frente a ello, el autor explica que se impone la obligación estatal de proteger los derechos de los y las ciudadanas, reparando el daño o garantizando su seguridad. La función de protección del Estado se orienta, en primer lugar, a evitar y a prevenir los peligros y los riesgos, las amenazas o las perturbaciones que puedan afectar a las personas y a impedirles decidir sobre sus propias vidas (Ibidem, 1994).

En esta línea, la Organización de los Estados Americanos (2014) plantea que el enfoque de la seguridad ciudadana entiende a la seguridad como un estado de pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía y otorga a las instituciones de seguridad la responsabilidad de generar acciones orientadas a prevenir y erradicar la violencia y la criminalidad que existen en el ámbito privado. De la misma manera, el PNUD (2014) define a la seguridad ciudadana como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados.

Añadir perspectiva de género al enfoque de la seguridad brinda el andamiaje conceptual para distinguir la especificidad de este tipo de delitos así como los mecanismos para su abordaje. La seguridad ciudadana desde una perspectiva de género, reconoce el androcentrismo propio de la constitución de las instituciones estatales y pregona por un abordaje diferenciado entre hombres y mujeres como base fundamental para garantizar la

seguridad a todas y todos. Además, visibiliza la existencia de oportunidades, necesidades e intereses en materia de seguridad que se diferencian de acuerdo al género (PNUD, 1994).

La perspectiva seleccionada reconoce entonces que la inseguridad ciudadana es un problema que afecta a toda la población, pero la forma en que cada quien la vive y se manifiesta es diferenciada. En este sentido, es normal asociar la inseguridad a conductas delictivas de personas desconocidas que acontecen en el espacio público, ubicando al ámbito privado como un sitio seguro y de protección. Sin embargo, las agresiones más graves de derechos humanos de las mujeres suceden en el interior de sus hogares, en ese espacio de lo “privado”, mediante actos cometidos por sus parejas o integrantes del grupo familiar. De esta manera, adoptar el enfoque de la seguridad ciudadana requiere incorporar criterios diferenciadores de análisis de las amenazas existentes entre hombres y mujeres. Es por ello que para abordar la violencia de género resulta fundamental expandir el concepto tradicional de seguridad tomando en cuenta las fuentes de inseguridad que afectan a las mujeres y a los hombres en la esfera privada al igual que en la esfera pública.

Para diseñar políticas de seguridad con perspectiva de género es necesario adoptar un enfoque amplio que entienda las múltiples violencias a las cuales las personas se encuentran sometidas. La inseguridad de las mujeres es un ejemplo claro de que la única respuesta no puede ser policial, sino que se precisa una política de seguridad integral que tienda a crear condiciones para el ejercicio efectivo y real de los derechos. Estas políticas requieren del compromiso de una variedad de actores estatales y de la sociedad civil haciendo énfasis en la prevención situacional (Garré, 2014). Para lograr intervenciones efectivas, se necesita que los funcionarios públicos adopten la perspectiva de género y se comprometan con erradicar la violencia de la vida de las mujeres a la hora de diseñar acciones para abordar esta problemática (Federman, 2014).

Las instituciones de seguridad son las que generalmente tienen el primer contacto con la víctima, por lo tanto, su accionar debe acompañar los avances en materia legislativa y de políticas públicas que velen por la protección integral a las mujeres y por un trato igualitario. Federman (2014) afirma que:

Una intervención fundamentada en la experiencia práctica y en el conocimiento conceptual y normativo del personal de las fuerzas policiales, puede implicar el primer paso hacia el acceso a la seguridad y justicia por parte de las mujeres que atraviesan situaciones de violencia intrafamiliar. Por el contrario, el

desconocimiento de estas cuestiones puede obstaculizar el acceso de las mujeres a estos derechos fundamentales e, incluso, pueden poner en riesgo su vida (p. 28-29).

Por último, resulta pertinente destacar la función clave del personal de seguridad al momento de recibir y atender a las personas en situación de violencia por razones de género, debido a que es el encargado de brindar la primera respuesta estatal a tales demandas y de garantizar el acceso a la justicia. Las acciones basadas en la escucha activa, la comprensión de la especificidad del problema y la resolución de la cuestión con perspectiva de género son elementos claves para un abordaje especializado que contribuya a romper con el ciclo de la violencia en la ruta crítica.

2. METODOLOGÍA

En este apartado se presenta la metodología que guía el presente trabajo. Esta comprende la demanda inicial junto con su proceso de redefinición, los objetivos y las herramientas metodológicas implementadas. Se retoma el enfoque de la planificación estratégica, el cual brinda los instrumentos necesarios para la elaboración del diagnóstico situacional y la formulación de la estrategia. Asimismo, se exponen las técnicas de recolección, procesamiento y análisis de la información adoptadas para construir y analizar el problema a intervenir.

2.1 Construcción de la demanda institucional

La nueva gestión del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe que asumió en el 2019 define como lineamiento estratégico, en el “Plan de Normalización Normativa”, el gobierno político de la seguridad pública a través de la transformación y modernización de dicho sistema. Este plan se constituye a partir de la sanción de tres leyes que contienen los siguientes ejes políticos: La Ley de Seguridad Pública, la Ley de Control Policial y Ley del Sistema Policial. En suma, estos tres proyectos de ley son la base para el fortalecimiento institucional de un sistema de seguridad profesionalizado, especializado y con mayor operatividad policial.

Además, la nueva gestión propone brindar respuestas adecuadas a cuestiones históricamente relegadas, entre ellas, la escasa información disponible para la investigación y abordaje de los delitos, la regulación del mercado de armas de fuego y la cuestión de género. Con relación a esta temática se identificaron líneas de acción dirigidas al interior de la institución así como a la ciudadanía. Para responder a las primeras, se creó la Subsecretaría de Bienestar y Género que apunta a promover la igualdad de género al interior del sistema

policial de la Provincia de Santa Fe. La creación de dicho organismo sienta un antecedente a nivel provincial para abordar cuestiones de género desde una lógica securitaria. En cuanto a las políticas orientadas hacia la ciudadanía, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe se propone mejorar la estrategia de protección a las personas que atraviesan violencias de género. En palabras del Ministro Marcelo Saín (2020) se comenzó a trabajar en la emergencia de la respuesta policial, entendiendo que la policía no está preparada para atender situaciones de violencia contra la mujer.

Si bien durante los gobiernos anteriores hubo grandes avances en la implementación de políticas respecto a la temática, esta no ha sido abordada desde la perspectiva de la seguridad pública. La inexistencia de estas acciones específicas desde la lógica securitaria, sumado al aumento en la tasa de femicidios y de casos de violencia de género en la provincia, llevó a que el Ministerio de Seguridad de la Provincia Santa Fe posicione el abordaje de las violencias de género como un aspecto prioritario en la agenda de gobierno. A tal fin, se le propone a este equipo de trabajo elaborar una propuesta innovadora orientada a prevenir los femicidios desde el ámbito de intervención del Ministerio de Seguridad de la Provincia Santa Fe en el territorio de la provincia.

Para responder a la demanda planteada se realizó un análisis de documentos, así como una serie de entrevistas de carácter exploratorio a expertos en la temática. Esto permitió detectar que la mayoría de los femicidios producidos en la provincia registraban una denuncia previa en organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de Santa Fe, aspecto que demuestra las falencias en los servicios de atención para prevenir esos hechos fatales. Es por ello que se realizó un diagnóstico situacional que permitió describir y explicar la problemática observada, para luego, diseñar una estrategia propositiva.

Los efectos provocados por las fallas en el nivel de atención policial se visibilizan en todo el territorio de la provincia, y sin embargo, es la ciudad de Rosario la que presenta mayor índice de casos de violencia de género. Además, la Provincia de Santa Fe posee profundas desigualdades en términos de capacidades estatales para garantizar de manera homogénea el servicio de recepción y atención de denuncias por violencia de género. Considerando que el abordaje de este tipo de delitos implica la articulación de un entramado de actores locales, resulta inviable diagramar una estrategia homogénea a nivel provincial con los recursos disponibles. Estos factores, sumado a la cercanía con las fuentes de información de este equipo de trabajo, incidieron en localizar el presente TIF en Rosario.

Considerando estas cuestiones, se redefinió la demanda de la siguiente manera:

“mejorar el servicio de atención a personas en situación de violencia de género, en Rosario desde el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe”.

2.2 Objetivos

A partir de la demanda, que consiste en “mejorar el servicio de atención a personas en situación de violencia de género en Rosario desde el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe” se proponen los siguientes objetivos:

2.2.1 Objetivo general

Contribuir al diseño de una estrategia política para mejorar el servicio de atención de los organismos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe a personas en situación de violencia de género en la ciudad de Rosario para el periodo 2021-2023.

2.2.2 Objetivos específicos

- Elaborar un diagnóstico del servicio de los organismos del Ministerio de Seguridad para abordar las situaciones de violencia de género en la ciudad de Rosario.
- Formular una estrategia de intervención orientada a mejorar la calidad del servicio brindado por el Ministerio de Seguridad a las personas en situación de violencia de género en la ciudad de Rosario.

2.3 Herramientas metodológicas

El enfoque de la planificación estratégica ofrece un marco metodológico que posibilita la operacionalización de la demanda institucional. Esto implica la utilización de técnicas para elaborar el diagnóstico situacional, así como herramientas para diseñar una propuesta de mejora.

La construcción del diagnóstico situacional contó de cuatro instancias, en la primera, se utilizaron las técnicas de recolección de información tales como observación de documentos, entrevistas a expertos y entrevistas en profundidad. La observación de documentos consistió en una revisión de los informes de gestión de distintas dependencias del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe para detectar sus principales ejes de acción, así como los recursos humanos y materiales disponibles, logrando un primer

acercamiento a la institución donde se desarrolló la práctica. Al mismo tiempo, se relevaron fuentes periodísticas, entrevistas académicas al Ministro Marcelo Saín, documentos internos tales como el Plan de Normalización Normativa a los fines de identificar los objetivos de gobierno y el posicionamiento de la nueva gestión con relación a la violencia de género. Además, con el propósito de alcanzar una mayor cobertura del problema de intervención, se relevaron informes nacionales y provinciales sobre la temática, normativa vigente y bibliografía atinente a la cuestión. Además, se revisaron otras experiencias para identificar modelos de intervención aplicados en otros contextos.

Para obtener información de fuentes primarias se aplicó la técnica de entrevistas a expertos, cuya visión aportó desde una perspectiva técnica, herramientas para comprender los principales problemas que se presentan en el abordaje de las situaciones de violencia de género. Estos encuentros fueron esenciales para delimitar el problema de intervención y reconfigurar la demanda institucional. También, se realizaron entrevistas en profundidad a actores intervinientes en el proceso de atención, lo que permitió precisar las causas del problema de intervención y entender los aspectos esenciales a considerar sobre el servicio brindado a las víctimas de violencia de género. Con respecto a este tipo de entrevista, “se trata de una técnica que busca rescatar en profundidad las experiencias personales y tiene por objetivo recabar la mayor cantidad de información posible a partir de las narraciones directas de los entrevistados, poniendo énfasis en los detalles, incongruencias, puntos de vista, emociones, valoraciones y expectativas” (AAVV, 2017, p.13).

En suma, las entrevistas realizadas reúnen las voces de actores intervinientes en el proceso de atención, así como académicos expertos en el tema y representantes de organizaciones sociales, permitiendo entender la visión de cada uno de ellos y el contexto institucional en el que se desarrolla el servicio. Estos actores tienen una mirada parcial y subjetiva de la realidad a intervenir, por tanto, su percepción es valiosa para hacer una construcción intersubjetiva de la situación problemática mediante la confrontación de la información.

En una segunda instancia, se procedió a la sistematización y procesamiento de los datos relevados y se construyó una matriz que contiene la información recolectada de fuentes primarias y secundarias. Este instrumento metodológico permite, en primer lugar, visualizar las etapas de un proceso ideal de toma de denuncia; en segundo lugar, analizar comparativamente el servicio de atención brindado por cada uno de los organismos; y en tercer lugar, identificar los principales nudos críticos que afectan la calidad del servicio.

La matriz se compone de dos dimensiones: elementos del proceso de la denuncia y organismos receptores. Las variables se diseñaron en base a la sistematización de fuentes validadas para este tipo de abordajes, tales como: el Protocolo de Actuación y Procedimiento de la Dirección Provincial de los Centros Territoriales De Denuncias, elaborado con el propósito de estandarizar procedimientos de actuación en lo referente a la recepción de denuncias penales para los casos de violencia de género en los CTD correspondientes a la Provincia de Santa Fe; el Protocolo de Actuación ante Situaciones de Violencia y Discriminación por Razones de Género en la Universidad Nacional de Rosario del Centro de Investigaciones Feministas y Estudios de Género UNR, en tanto fue implementado en varias Universidades a nivel nacional y el Manual de Buenas Prácticas Para La Intervención Policial En Casos de Violencia Intrafamiliar, Una Guía Federal: Fuerzas Policiales y De Seguridad de Natalia Federman. Este manual, fue creado en 2014 como insumo para fortalecer las respuestas institucionales a los casos de violencia de género en el ámbito policial.

Las categorías de la dimensión del “proceso de la denuncia” sintetizan los elementos esenciales para un buen abordaje de los casos de violencia de género mencionados en las fuentes indicadas; y permiten analizar el servicio de toma de denuncia brindado por los organismos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en Rosario a las personas que atraviesan situaciones de violencia de género. Los valores utilizados para medir las variables seleccionadas son “Si”, en casos de que se cumpla en un 100%; “No” en casos de que no se cumplan en un 100%; “Ocasionalmente” para los casos donde existan elementos que matizan el grado de cumplimiento de las variables. Las categorías de la dimensión “organismos receptores” se compone de aquellos que reciben solicitudes de atención de personas en situación de violencia de género,

En la tercera instancia de la etapa del diagnóstico del presente TIF se analizó la información representada en la matriz y se agruparon los problemas detectados en un cuadro de síntesis de los hallazgos. Éste permitió clasificar en temas los problemas detectados durante el proceso de atención en los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad.

Finalmente, en la cuarta instancia de diseño de la estrategia se construyeron ejes, actividades y tareas. Se comenzó desde lo más concreto hacia lo más general y se tomó como referencia el cuadro de síntesis de hallazgos para abordar la multicausalidad de la problemática. Esto permitió que el diseño de la estrategia sea lo más abarcativa e integral posible y que responda a los nudos problemáticos identificados en la etapa diagnóstico.

3. DIAGNÓSTICO

La Provincia de Santa Fe en general y Rosario en particular presentan altos niveles de violencia de género. Para el primer semestre de 2020 las estadísticas demuestran un aumento del 50% en la tasa de femicidios a nivel provincial, posicionando a la provincia como la segunda con más casos en el país y a Rosario como la ciudad con el número más alto a nivel provincial⁷. Además, se observa que el 40% de las mujeres en situación de violencia de género registran más de una solicitud de atención⁸, es decir, personas que se acercaron a una institución estatal y no recibieron una respuesta efectiva que le permitiese romper con su ciclo de violencia. Asimismo, el 60% de este tipo de denuncias o consultas se efectuaron en organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, demostrando que estos espacios son a los que más acuden las personas en situaciones de violencia de género⁹. Estos indicadores pueden asociarse a falencias en los servicios de atención que generan revictimización en las denunciadas, dando lugar a vacíos de protección que las expone a nuevos hechos violentos.

Para analizar las causas que explican esta repetición en los registros, se elabora un diagnóstico del servicio brindado por los organismos del Ministerio de Seguridad para abordar las situaciones de violencia de género en la ciudad de Rosario. Para ello, en primer lugar, se desarrolla la problemática de la violencia de género a nivel internacional, nacional, provincial y local. En segundo lugar, se problematiza el abordaje de la violencia de género en Rosario considerando la pluralidad de actores intervinientes. En tercer lugar, se analiza el servicio de atención que brindan los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe a personas en situaciones de violencia de género en esta ciudad, dando cuenta de sus principales nudos críticos.

3.1 Violencia de género: una problemática multinivel

3.1.1 La violencia de género en la agenda internacional

La violencia ejercida contra las mujeres, niñas e identidades disidentes atraviesa todas las fronteras. A nivel mundial, una de cada tres mujeres (35%) sufre violencia física o

⁷ Datos publicados por el Observatorio del Defensor del Pueblo de la Nación, 2019.

⁸ Datos publicados por Registro Único de Situaciones de Violencia hacia las Mujeres (RUVIM), 2019.

⁹ *Ibidem*.

sexual por parte de su pareja o ex pareja¹⁰. Esta situación se agudiza en el marco del confinamiento producto de la pandemia COVID-19, al evidenciarse un incremento de las llamadas a las líneas de atención de casos de violencia doméstica¹¹. La mayoría de estas situaciones se originan en el seno del grupo familiar, tal es así que el 38% de los asesinatos de mujeres que se producen en el mundo son cometidos por su pareja masculina (OMS, 2017).

La erradicación de la violencia de género continúa siendo motivo de lucha de los feminismos a nivel internacional. Como resultado de este activismo, la comunidad internacional toma posición respecto a la violencia de género al incorporarla en su agenda y asumir diversos compromisos para erradicarla. Los lineamientos internacionales en torno a la temática se han ido desarrollando a través de las sucesivas convenciones internacionales, tales como México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Pekín (1995). En este marco se destaca la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará (1994), que establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y define a la violencia como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Este encuentro representa un hito en tanto propone el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres, considerando estas acciones esenciales para asegurar la integridad física, sexual y psicológica de las mujeres tanto en el ámbito público como en el privado. Además, en la Recomendación N° 19 el Comité adhiere a su definición de violencia a la ejercida por los funcionarios de las instituciones públicas: Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional sobre derechos humanos u otros convenios, además de violar la Convención (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 1992).

Actualmente, la violencia contra la mujer es considerada por Naciones Unidas como una violación de los derechos humanos de las mujeres. El compromiso de la comunidad internacional por este tema se efectivizó al incorporarlo como el 5° Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. En la meta 5.2 se propone eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación (Naciones Unidas, 2015). Al formar parte de la Agenda 2030, los Estados se comprometieron a generar acciones para el cumplimiento de los ODS. En este sentido, la violencia contra la mujer, entendida como una

¹⁰ Datos publicados por la ONU, 2017.

¹¹ Datos publicados por la ONU, 2020.

cuestión de derechos humanos, trae como consecuencia el reconocimiento por parte de los gobiernos de sus obligaciones para prevenir, erradicar y sancionar actos de violencia contra las mujeres.

A su vez, por parte de los feminismos, en los últimos años se llevaron adelante múltiples campañas de concientización para erradicar la violencia machista de las prácticas y relaciones sociales. La expresión del movimiento de mujeres fue ganando lugar en las calles como así también en redes sociales mediante anuncios virales y campañas digitales, utilizando hashtags que expresan el deseo de niñas y mujeres que quieren vivir en un mundo sin violencia, ejemplos de estos son: #BringBackOurGirls, #YesAllWomen, #WomenShould, #HeForShe, #NiUnaMenos, #MeToo, #QuellaVoltaChe, #TimesUp, #FeministFriday.

Estos avances le otorgaron mayor visibilidad a la problemática generando un aumento de las denuncias y las consultas por parte de las personas en contexto de violencia, la ampliación de los espacios de contención, la existencia de áreas específicas en los diferentes niveles de gobierno, la producción de información con perspectiva de género, el lenguaje inclusivo, el incremento de las campañas, entre otras iniciativas. Esto demuestra un compromiso por parte de los Estados y de los actores sociales para erradicar la violencia machista. Sin embargo, las estimaciones mundiales publicadas indican que lejos de aminorarse los femicidios y los casos de violencia de género, sus indicadores crecen diariamente, convirtiéndose en una problemática de urgencia a nivel mundial.

4.1.2 Violencia de género a nivel nacional

Los altos niveles de violencia de género también se hacen visibles en Argentina. Según las estadísticas vigentes en el primer semestre de 2020 se contabilizaron 150 femicidios, lo cual implica un promedio de 25 casos por mes. Al analizarlo de forma interanual, los datos reflejan un total de 280 casos para el año 2019, 281 para el 2018 y 274 para el 2017, es decir un promedio de 23 casos por mes¹². De esta manera, se evidencia que la cifra de muertes por razones de género se mantiene constante e incluso aumenta en este último semestre. Pese a las dificultades en el acceso a la información, se detectó que el 50% de los femicidios que registran información entre 2017 a 2019 efectuaron una denuncia previa, demostrando que tales situaciones pudieron haberse evitado con una intervención inmediata

¹² Datos publicados por el Observatorio de femicidios del Defensor del Pueblo de la Nación, informe del 01/01/20 al 31/07/20. Se incluyen femicidios vinculados, femicidios de personas Trans y suicidios feminicidas, este último refiere a aquellos casos en los que se haya probado la existencia previa de abusos y violencia contra la mujer.

desde la primera denuncia¹³. En la mayoría de los casos, los crímenes se producen dentro de un vínculo de pareja o en el seno familiar, ubicando al hogar como el ámbito más inseguro para la víctima.

En cuanto a las situaciones registradas a nivel nacional, se detecta un total de 576.360 casos de violencia hacia las mujeres entre los años 2013 y 2018¹⁴. El universo de personas identificadas es de 326.917, es decir, esto implica que en el 44% de los casos se desconoce la identidad de las personas en situación de violencia. De esta manera, se evidencia una notable dificultad en la carga y procesamiento de información valiosa para reconstruir la ruta crítica del caso. En otras palabras, la mayoría de las mujeres que sufren violencia de género en la Argentina no están identificadas por los organismos públicos, imposibilitando un efectivo abordaje y seguimiento estatal para tales situaciones.

A nivel nacional, el movimiento de mujeres logró grandes avances en materia de derechos. Con la recuperación de la democracia, se instalan en la agenda feminista dos cuestiones: la igualdad en la representación política y el reclamo de la violencia de género. El paulatino aumento de la presencia femenina en las instituciones del Estado y en los cargos legislativos, permitió sancionar un vasto número de leyes que ampliaron la ciudadanía, comenzando por la reforma constitucional de 1994 que incluyó en su plexo la Convención contra todas las formas de Discriminación de las Mujeres –CEDAW– (Barrancos Dora, 2015). Otro momento determinante para consolidar el enmarque jurídico de la violencia de género en Argentina fue la sanción de la Ley Nacional 26.485 en el año 2009. Este instrumento jurídico promueve la creación de instituciones y la elaboración de políticas públicas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como fomenta la producción de información de calidad para conocer el estado de situación de la problemática. A tal fin se crea el Instituto Nacional de Mujeres, organismo encargado de diagramar acciones contra la violencia de género a nivel nacional.

Otro avance legislativo trascendental fue la sanción en noviembre de 2012 de la Ley 26.791 que reformó el artículo 80 del Código Penal para criminalizar de modo agravado los homicidios en contexto de violencia de género. La ley amplió la figura del homicidio calificado

¹³ Datos publicados por el Observatorio de femicidios del Defensor del Pueblo de la Nación, Informe final 2019, Informe 2018 e Informe 2017.

¹⁴ Datos publicados por el INDEC, 2019. El INDEC considera como objeto de estudio a los casos de violencia basada en el género hacia mujeres de 14 años o más. Para obtener la información trabajan en conjunto con organizaciones públicas en donde las mujeres realizan denuncias, consultas, pedido de asistencia y/o asesoramiento. La cantidad de casos no debe ser interpretada como la cantidad de mujeres, ya que una misma mujer puede efectuar más de un tipo de acción para denunciar el mismo hecho o un hecho diferente.

por el vínculo, que previamente sólo comprendía a los cónyuges, y extendió el catálogo de crímenes de odio a aquellos cometidos por odio de género o a la orientación sexual. Además, la Ley 27.452 de 2018 (Ley Brisa) instauró un régimen de reparación económica para los/las hijos/as de víctimas de femicidios (MMGD, 2020).

En términos de luchas sociales, el año 2015 marca un hito en el reclamo contra la violencia de género a partir del surgimiento del movimiento NiUnaMenos luego del femicidio de la joven Chiara Páez en manos de su pareja. Tras el impacto y la gran audiencia que tuvo dicha convocatoria, desde los distintos niveles del Estado se comenzó a diseñar nuevas estrategias para prevenir y erradicar la violencia de género, destacándose la sanción de la Ley Micaela (luego del femicidio de la joven en la provincia de Entre Ríos) y la creación del Ministerio Nacional de las Mujeres, Género y Diversidad en el año 2019. A pesar de estos avances, el ejercicio de la ciudadanía continúa siendo desigual en nuestro país en la medida en que las mujeres son violentadas por su condición de género.

3.1.3 Violencia de género a nivel provincial

En la Provincia de Santa Fe, los indicadores de femicidios y los casos de violencia de género continúan en aumento. Durante el primer semestre del 2020 la provincia registra 22 femicidios, mientras que en el 2019 se contabilizan 24 y en el 2018 23. Esto indica que en los primeros seis meses del 2020 se produjeron aproximadamente la misma cantidad de hechos fatales que en el año anterior, aumentando en un 50% los femicidios en el territorio provincial. Actualmente, Santa Fe ocupa el segundo lugar con más casos a nivel nacional, luego de la provincia de Buenos Aires¹⁵.

En cuanto a las situaciones de violencia de género, durante el aislamiento social, preventivo y obligatorio del 2020 se contabilizaron 8.733 solicitudes de atención¹⁶, representando un promedio de 224 registros administrativos diarios. Del total de casos, el 56% corresponde a un llamado al 911, el 39% a denuncias o consultas y el 5% a atenciones médicas por lesiones. Al analizar el gráfico 1 se observa que en el primer y segundo cuatrimestre del 2019¹⁷ se contabilizan 19.396 situaciones de violencia de género en la

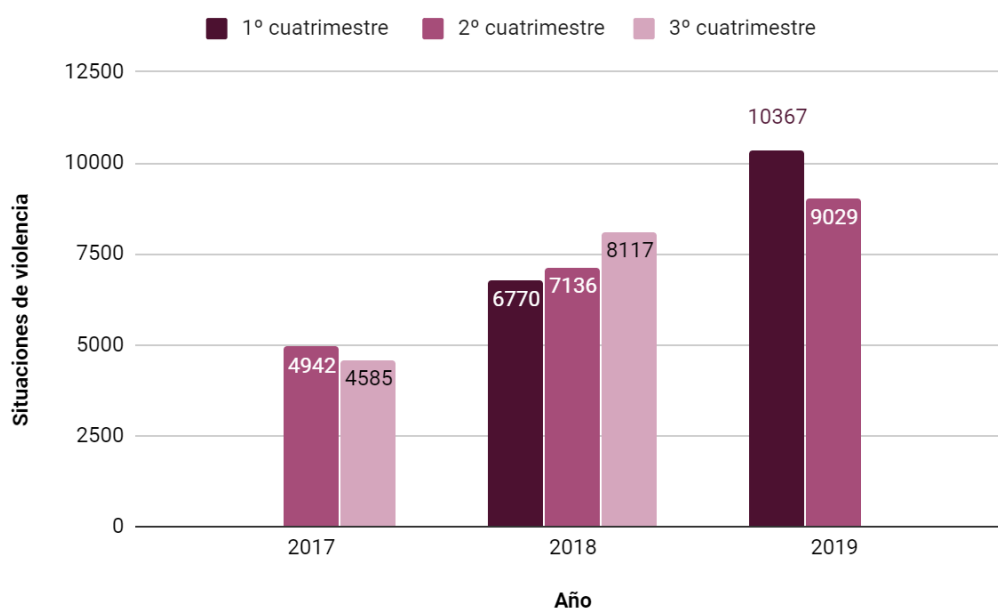
¹⁵ Datos publicados en el Informe del Observatorio de Femicidios del Defensor del Pueblo de la Nación. Fecha de publicación: 31/07/20.

¹⁶ Los datos se obtuvieron de cinco localidades de Santa Fe: Rosario, ciudad de Santa Fe, Reconquista, Venado Tuerto y Rafaela. Los datos presentados responden a REGISTROS y no a SITUACIONES de violencia hacia la mujer, por lo que una situación puede tener uno o más registros.

¹⁷ El Informe correspondiente al 1er y 2do cuatrimestre de 2019 del RUVIM contempla la anotación de las situaciones de violencia hacia mujeres de todas las edades, ejercidas en el territorio provincial, sobre todos los

provincia¹⁸, mientras que el total de mujeres es de 11.025. Durante el 2018, el total de situaciones registradas es de 22.036, mientras que la cantidad de mujeres es de 13.620. En ambos períodos los datos reflejan que el 40% de las mujeres víctimas de violencia por razones de género registran más de una solicitud de atención,¹⁹ dato que visibiliza una baja efectividad en la respuesta estatal desde el primer contacto.

Gráfico nº 1: Situaciones de violencia de género registradas en la Provincia de Santa Fe por cuatrimestre. Años 2017, 2018 y 2019.



Fuente: IPEC (2019). Informe del Registro Único Provincial de Situaciones de Violencia hacia la Mujer

En el primer y segundo cuatrimestre de 2019, en el 71% de los casos registrados la persona manifestó tener un vínculo amoroso con el agresor, correspondiéndole la modalidad

tipos de violencia, excepto femicidios, en el período enero - junio 2019. Cabe destacar que para el 2º cuatrimestre de ese año, no se contó con los registros provenientes del Instituto Municipal de la Mujer.

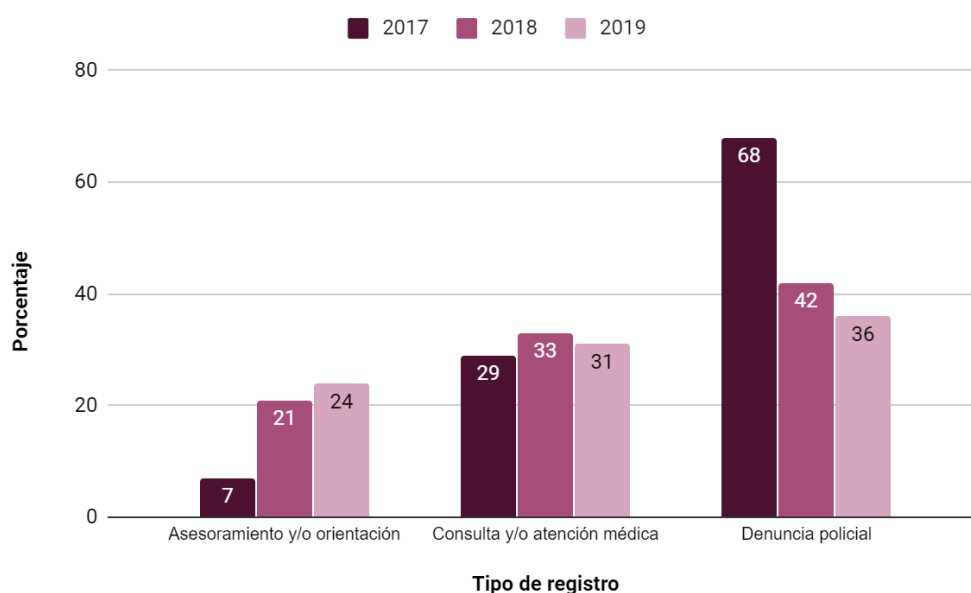
¹⁸Al igual que el INDEC, el RUVIM no presenta información de la totalidad de las mujeres que sufren violencia en la Provincia de Santa Fe, sino sólo de las que han requerido o solicitado ayuda o han pedido acompañamiento y/o asesoramiento, y esto ha quedado efectivamente “registrado” en una institución pública o en alguna organización social que forme parte del RUVIM. De esta manera, se evidencia el mismo inconveniente: los datos procesados y analizados no reflejan la totalidad de la problemática.

¹⁹El universo de estudio del RUVIM refiere a toda mujer o personas autopercebidas como mujeres, sin límite de edad que sufre violencia por el hecho de ser mujer. Este se nutre de registros administrativos. Estos últimos, son aquellas consultas, pedidos de asesoramiento jurídico, legal, sanitario, entre otros, así como denuncias policiales que realizan las mujeres víctimas de violencia y/o terceros.

de violencia doméstica²⁰. Este elemento es fundamental para pensar la complejidad que requieren las estrategias de protección ya que el riesgo de volver a sufrir violencia se hace presente en su cotidianidad.

Tal como se observa en el gráfico n° 2, la categoría “denuncias policiales” es la que registra mayores situaciones de violencia de género, representando un promedio de 49% en los últimos tres años²¹. Este dato coincide con las entrevistas realizadas que indican que “la comisaría continúa siendo el espacio de referencia al que las mujeres acuden para buscar protección, debido a que las instituciones policiales, particularmente las comisarías, poseen mayor anclaje territorial”²².

Gráfico n° 2: Tipo de consulta de las víctimas de violencia captadas en la Provincia de Santa Fe. Años 2017, 2018 y 2019



Fuente: IPEC (2019). Informe del Registro Único Provincial de Situaciones de Violencia hacia la Mujer

²⁰Este dato fue obtenido de los informes del IPEC y representa un promedio de los años 2017, 2018 y 2019. Es importante destacar que la modalidad de violencia es la variable más difícil de obtener a partir de los registros administrativos, existiendo sólo un 53% de completitud de la variable, y un promedio de 45% sin datos para los años analizados.

²¹Datos publicados por el IPEC. Informe del Registro Único Provincial de Situaciones de Violencia hacia la Mujer, 2019.

²²Información obtenida en base a entrevista realizada a la Fiscal de la Oficina de Violencia de Género del Ministerio Público de la Acusación, el día 12-03-20.

Las luchas y reivindicaciones del movimiento de mujeres para reafirmar su posición como sujeto de derecho tienen su resultado en los compromisos asumidos por el Estado provincial para dar respuesta a la problemática de la violencia de género. En materia legislativa, en el año 2013 se sanciona la Ley Provincial N° 13.348 la cual adhiere sin reservas a la Ley Nacional N° 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales. El decreto provincial reglamentario, enfatiza sobre el acceso a la justicia en igualdad de condiciones y la atención integral que deben recibir las mujeres en situación de violencia de género. Otro avance en términos jurídicos es la reglamentación en el año 2020, de la “Ley Micaela” que establece la capacitación obligatoria en género y violencia contra las mujeres en los tres poderes del Estado. Del mismo modo, la nueva administración intenta dar respuesta a la compleja problemática de la violencia de género con la creación, dentro de su estructura, de la Secretaría de Estado de Igualdad y Género con el objetivo de formular y ejecutar políticas transversales con perspectiva de género que contribuyan a la equidad y a la superación de las diversas formas de discriminación y violencia contra las mujeres. A pesar del avance institucional la tasa de femicidio y los indicadores de violencia continúan en aumento.

3.2 Rosario: altos niveles de violencia de género y abordaje desarticulado

Rosario no escapa a la tendencia nacional y provincial, visibilizando un aumento de los niveles de violencia de género. La particularidad que adopta esta ciudad es que en el abordaje de tales situaciones intervienen múltiples actores sin una lógica unificada, lo cual impacta directamente en la calidad del servicio que reciben las víctimas, quedando en la mayoría de los casos desprotegidas y sometidas a situaciones revictimizantes.

Al indagar sobre los indicadores de violencia de género en la ciudad, se detecta que si bien los números demuestran ser alarmantes, es importante aclarar que en Rosario no existen informes públicos²³ del estado de la violencia de género en la ciudad. Los datos disponibles se construyen en base a informes de asociaciones civiles o publicaciones periódicas que caracterizan de manera parcial a la violencia de género. Al analizar estos indicadores se contabilizan 16 femicidios ocurridos en Rosario, ubicado a la ciudad con la cifra más elevada

²³Las instituciones encargadas de producir información son el Observatorio de Violencia hacia las Mujeres del Instituto de la Mujer y la Secretaría de Género y Derechos Humanos, ambas dependientes de la Municipalidad de Rosario. Sin embargo, ninguna de ellas producen informes públicos.

en el territorio provincial²⁴. En cuanto a los casos de violencia de género en Rosario en el 2020 se identifican 5.575 registros administrativos en organismos estatales que dan cuenta de una situación de violencia de género, es decir, un promedio de 143 por día de los cuales el 52% corresponde a llamados al 911, mientras que el 19% a denuncias judiciales y policiales. Entre marzo del 2019 y marzo del 2020 el promedio de llamados al 911 por casos de violencia de género radicados en Rosario es de 85 por día ²⁵A su vez, se observa que del total de llamados para solicitar un móvil que intervenga en estas situaciones solamente el 50% son constatados por el personal policial, es decir, la mitad de las denunciadas reciben en su vivienda a los agentes de seguridad. A su vez, el 6% de la totalidad de solicitudes de atención se concreta una denuncia policial²⁶. Los últimos datos publicados por el Teléfono Verde correspondientes a 2018 contabilizan 500 llamadas para denunciar situaciones de violencia de género y registran 216 intervenciones a cargo de la Guardia Urbana Municipal para tales situaciones. Los indicadores de violencia se agravan, al evidenciarse un aumento del 38% en los pedidos de auxilio para el 2019.

Si bien el incremento en las solicitudes de atención puede ser producto de una mayor visibilidad de la problemática, se debe considerar que esto también puede ser debido a falencias en el servicio de atención brindado por los organismos estatales. En efecto, las estadísticas demuestran que las mujeres continúan siendo vulneradas por su condición de género. Esta situación se agrava al evidenciarse que el 40% de las mujeres víctimas de violencia vuelven a sufrir un hecho violento, es decir, estas personas solicitan atención en un organismo público pero no reciben una respuesta efectiva que les permita romper con su ciclo de violencia. En las entrevistas realizadas a actores estatales y de la sociedad civil con intervención en la temática, se mencionan tanto la escasa perspectiva de género en los efectores públicos, así como los bajos niveles de coordinación entre los organismos que abordan la problemática, como las principales causas que generan la baja efectividad de las acciones implementadas²⁷. Para dar cuenta de esta problemática en el territorio, se realiza un cuadro de los múltiples actores que intervienen en el abordaje de la violencia de género en

²⁴En cuanto a la cifra local, cabe destacar que, si bien no puede precisarse con exactitud debido a que no existen informes públicos municipales sobre el número de femicidios puede decirse que del total de 24 femicidios en la Provincia de Santa Fe durante 2019, Rosario acumula 16.

²⁵Datos publicados en el Informe del RUVIM entre el 20 de marzo y el 27 de abril de 2020. Los datos se obtuvieron de cinco localidades de Santa Fe: Rosario, ciudad de Santa Fe, Reconquista, Venado Tuerto y Rafaela. Los datos presentados responden a REGISTROS y no a SITUACIONES de violencia hacia la mujer, por lo que una situación puede tener uno o más registros.

²⁶Datos obtenidos en base a entrevista realizada a personal de la Central de Emergencias 911.

²⁷Información obtenida en base a entrevistas realizadas a Referente Institucional de los Centros Territoriales de Denuncia el día 20-02-20 y a Fiscal de la Oficina de Violencia de Género del Ministerio Público de la Acusación, el día 12-03-20.

Rosario, diferenciándolos según su dependencia y el tipo de servicio que realizan.

Cuadro nº 1: Actores que abordan situaciones de violencia de género en Rosario

SERVICIO	ACTOR	DEPENDENCIA
Atención telefónica	Teléfono verde	Municipalidad de Rosario
	Línea 144	Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad de la Nación
	147	Municipalidad de Rosario
	Central de Emergencias 911	Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa de Fe
Asesoramiento presencial	Hospitales	Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe
	Centro de Acompañamiento Judicial	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
	Centros de salud	Secretaría de Salud de la Municipalidad de Rosario
	Centro de Convivencia Barrial	Secretaría General de la Municipalidad de Rosario
Radicación de denuncia	Unidades de Orden Público (Comisarías)	Secretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa de Fe
	Centros Territoriales de Denuncias(CTD)	Secretaría de Seguridad Preventiva del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa de Fe
	Centro de Atención a la Víctima de Delitos Sexuales y Violencia (Comisaría de la Mujer)	Agencia de Investigación Criminal del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa de Fe
Investigación penal	PENAL	Ministerio Público de la Acusación - Poder Judicial Provincia de Santa Fe
	Unidad Fiscal de Violencia de Género y Delitos Sexuales	
Protección legal	CIVIL	
	Oficina de Atención a Víctimas de Violencia Doméstica y de Género	

Dispositivos de acompañamiento	Centros de Protección Integral Alicia Moreau de Justo	Secretaría de Género y DDHH de la Municipalidad de Rosario
	Centro de Protección Integral "Casa Amiga"	
	Dispositivo de varones violentos	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas (ver Anexo II: actores entrevistados)

En el cuadro n° 1 se visibilizan las múltiples organizaciones de los distintos poderes y niveles del Estado que intervienen en el proceso de prevención y acompañamiento a las personas en situación de violencia de género, así como en la investigación y castigo a los victimarios. De esta manera, es posible reconstruir la trayectoria institucional que atraviesan las personas en situación de violencia de género. Es importante destacar, que si bien este proceso se expone a los fines analíticos en etapas, estas no son lineales sino que representan distintos momentos que atraviesa la persona, dependiendo de la institución receptora, el asesoramiento que recibe y los recursos con los que cuenta.

Uno de los canales de acceso de las personas que atraviesan situaciones de violencia de género a la trama de atención estatal, es a través de dispositivos de asesoramiento, ya sea telefónico o presencial. Por un lado, a nivel nacional se encuentra disponible la línea 144 que ofrece atención las 24 hs a mujeres en situaciones de violencia y, a nivel provincial, el Sistema de Atención a las Emergencias (911) que actúa en aquellos casos que requieran de una intervención inmediata. Además, se encuentra el Teléfono Verde, dependiente de la Secretaría de Género y Derechos Humanos de la Municipalidad de Rosario, que deriva a cada persona a la institución o al programa más adecuado para su resolución. Asimismo, se encuentran otros organismos no especializados en este tipo de hechos que ofrecen a la víctima un asesoramiento presencial de manera preliminar tales como los efectores de salud, los Centros de Atención Judicial (CAJ) y los Centro de Convivencia Barrial (CCB).

En caso de que la persona desee solicitar una medida autosatisfactiva o que el caso tome un curso penal, el primer paso que debe seguir la persona es realizar una denuncia o una exposición civil. Existen diversos efectores a los que puede recurrir, entre ellos, las Unidades de Orden Público, los Centros Territoriales de Denuncia y el Centro de Atención a la Víctima de Delitos Sexuales y Violencia Familiar (en adelante Comisaría de la Mujer), todos organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

Si la persona desea continuar con el proceso judicial, esta fase es una de las más complejas en tanto implica un abordaje diferenciado si se deriva el trámite al ámbito civil, al penal o a ambos. En el aspecto civil, es la Unidad de Información y Atención a la Víctima de Violencia Doméstica de Género la dependencia que emite medidas autosatisfactivas.²⁸ En el ámbito penal, la Unidad de Violencia de Género y Delitos Sexuales dependiente del Ministerio Público de la Acusación, es la que tiene competencia en las tareas de investigación y castigo.

Asimismo, se observan diversas agencias dedicadas a la contención y acompañamiento de las personas en situación de violencia de género, así como el tratamiento de los agresores. Estas tareas son competencia de la Municipalidad de Rosario, a través de distintas áreas dependientes de la Secretaría de Género y Derechos Humanos, entre los que se destacan los Centros de Protección Integral “Alicia Moreau de Justo” y “Casa Amiga”, así como el Dispositivo de Mujeres y el Dispositivo Varones Violentos.

En suma, a partir de este cuadro de actores, se visibiliza que el abordaje de la violencia de género en Rosario requiere de la coordinación de múltiples instituciones que intervienen en instancias específicas de este proceso. Sin embargo, se observa que las interacciones que éstos mantienen, carecen de un marco que las regule y que establezca criterios específicos de derivación, dando lugar a un abordaje desarticulado. En consecuencia, las personas que buscan respuestas institucionales son remitidas de manera equívoca de un organismo a otro y sometidas a consultas fallidas y cuestionarios reiterados. En las entrevistas realizadas, se destaca que las personas atraviesan en promedio 4 instituciones para obtener una respuesta, constituyendo así un largo camino institucional que depende además de múltiples factores, como los modos en que se relacionan las agencias allí presentes, la información con la que cuentan, así como el grado de conocimiento, especialización y voluntad del personal a cargo. A esto se le suma la distancia entre las instituciones, el tiempo que conlleva su recorrido y los costos de traslado. Estos factores, someten a la persona a múltiples revictimizaciones, desincentivando su búsqueda de respuestas y agravando la situación de desprotección y vulnerabilidad en la que se encuentran.

3.2.1 Abordaje de la violencia de género del Ministerio de Seguridad en Rosario

El Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, a través de sus organismos dependientes, es el principal canal de atención estatal al que acuden las personas que

²⁸ Para más información, ver ANEXO II.

atravesan situaciones de violencia de género, ya sea recepcionando denuncias o brindando respuestas a la emergencia. La primera de estas funciones es llevada a cabo a través de 3 organismos: Unidades de Orden Público (en adelante UOP), los Centros de Orientación a la Víctima de Violencia Familiar y Sexual, y los Centros Territoriales de Denuncias; la segunda función mencionada es competencia de la Central de Emergencias 911. A continuación se describen cada uno de estos organismos así como su alcance y funciones específicas:

- **Unidades de Orden Público:** estos organismos dependen de la Subsecretaría de Seguridad Preventiva y realizan tareas de prevención y de control del delito para proveer de seguridad a los y las ciudadanas. Las UOP están integradas por personal policial y son las que tienen mayor anclaje territorial, posicionándose como el espacio de atención a los que más acuden las mujeres para denunciar casos de violencia de género ²⁹.
- **Centros de Orientación a la Víctima de Violencia Familiar y Sexual:** estos espacios se conocen como “Comisaría de la Mujer”, dependen de la Subsecretaría de Investigación Criminal en la Agencia de Investigación Criminal. Se encuentran presentes en los 19 departamentos provinciales y su función específica es la de asistir y contener a las víctimas de violencia familiar y delito sexual. Están conformados por personal policial -en su mayoría mujeres- y un equipo interdisciplinario, que en el caso de Rosario, está conformado por cuatro psicólogas. En esta ciudad es la institución que tiene la competencia específica de recepcionar todos los casos de delitos sexuales, debiendo llevar a cabo tareas de constatación de lesiones (coordinando con medicina legal de la policía), búsqueda de pruebas y demás medidas que dispongan los y las fiscales.
- **Centros Territoriales de Denuncias (CTD):** son organismos dependientes de la Subsecretaría de Seguridad Preventiva que tienen por objeto la atención, orientación y recepción de denuncias de hechos delictivos o controversias, así como la realización de otros trámites y certificaciones. Los CTD se conforman de personal civil, específicamente son abogados/as o que son contratados bajo el formato de pasantías. Con esta iniciativa se apuntaba a mejorar los procesos de atención, descomprimiendo a las UOP de tareas administrativas en pos de abocarse a su función operativa. Si bien esto provocó una disminución del número de denuncias en las seccionales, estas últimas aún continúan

²⁹La Provincia de Santa Fe cuenta con 550 seccionales policiales distribuidas en 19 Unidades Regionales, la sede más grande se encuentra en Rosario. En esta última, existen 34 seccionales, 5 subcomisarías y 6 destacamentos policiales.

cumpliendo con dichas tareas debido al escaso conocimiento por parte de la población de la existencia de los CTD, así como las derivaciones escasas³⁰

- **Sistema de Emergencias 911 y Videovigilancia:** se trata de un sistema de atención a las emergencias, centrado en los requerimientos de intervención policial. El 911 está compuesto por personal policial, cuya principal función es recibir las llamadas por parte de la ciudadanía y derivarlas al móvil policial más cercano al denunciante. Este organismo, a diferencia de los tres anteriores, no tiene como función la toma de denuncias, sino que recepciona llamados que se traducen en incidencias.

A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios de la institución, se visibiliza que tres de los cuatro organismos coinciden en el servicio que brindan a las personas en situación de violencia de género, sin embargo, poseen paradigmas y lógicas de trabajo disímiles. Esto tiene una explicación histórica debido a que surgieron para responder a demandas particulares, en un contexto determinado y fueron anexadas siguiendo una lógica incremental, sin una planificación en la materia. Como consecuencia, se evidencia una escasa coordinación entre estos organismos, lo cual trae aparejado la falta de un abordaje unívoco desde el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe para los casos de violencia de género en Rosario. Como consecuencia, la calidad del servicio brindado a las personas que atraviesan violencias por razones de género es diferente, dependiendo al organismo al que se acerque.

Luego de indagar sobre el abordaje de la violencia de género en Rosario, se identifica que la principal función del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en ese entramado es el asesoramiento y la recepción de denuncias, competencia específica de los CTD, las Comisarías de la Mujer y las Unidades de Orden Público. Se observa que el procedimiento que adopta la intervención depende de la institución a la que acuda la persona en búsqueda de una respuesta. En este marco, se reconstruyó un proceso de denuncia ideal en base a la lectura de bibliografía y entrevistas a actores intervinientes en la problemática para analizar este servicio en cada una de las tres dependencias radicadas en Rosario.

La información se presenta en una matriz de datos compuestas por dos variables: proceso de la denuncia -reconstruido en base a fuentes validadas- y organismos dependientes. La primera variable se conforma de categorías que sintetizan los elementos esenciales para un buen abordaje de los casos de violencia de género; y la segunda permite

³⁰Información obtenida en base a entrevista realizada a Referente Institucional de los Centros Territoriales de Denuncia, el día 20/01/2020.

analizarlo en cada uno de los organismos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en Rosario. Los valores utilizados para medir las variables seleccionadas son “Si”, en casos de que se cumpla en un 100%; “No” en casos de que no se cumplan en un 100%; “Ocasionalmente” para los casos donde existan elementos que matizan el grado de cumplimiento de las variables.

Cuadro nº 2: Proceso de la denuncia según organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe

CATEGORÍAS	DEFINICIÓN	Centros Territoriales de Denuncia	Comisaría de la Mujer	Unidades de Orden Público
PROTOCOLO DE ACTUACIÓN	Existencia de un protocolo de actuación específico para atender a víctimas de violencia de género	Si	No	No
CAPACITACIÓN EN PERSPECTIVA DE GÉNERO	Personal capacitado en perspectiva de género.	Ocasionalmente En el 2020 se implementó una instancia de capacitación no institucionalizada. El hecho de que el personal sea contratado por 10 meses, provoca que la perspectiva de género no se inscriba en la cultura de la organización.	Ocasionalmente La existencia de capacitaciones no institucionalizadas sumado a la alta rotación del personal imposibilita el abordaje con perspectiva de género de los y las agentes.	No
INMEDIATEZ EN LA TOMA DE LA DENUNCIA	Recepción y atención inmediata de las víctimas de violencia de género. Teniendo en cuenta el tiempo que le insume a la persona todo el proceso dentro de cada organismo: recepción, relato del hecho, redacción del expediente y atención médica, si corresponde.	Ocasionalmente La atención es inmediata pero el horario de atención es reducido, de lunes a viernes de 8:00 a 20:00.	Ocasionalmente Las capacidades operativas están limitadas por contar con personal reducido, generando demoras en la atención.	No El personal es reducido y está abocado a tareas operativas, esto genera demoras en la atención (2 o 3 horas).
ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA ESCUCHAR EL RELATO DE LA	Disponibilidad dentro del establecimiento de espacio adecuado que preserve la intimidad de la víctima y la privacidad de su relato.	Ocasionalmente Sólo en el CTD de calle Mendoza al 3538	No	No

VÍCTIMA				
ESCUCHA ACTIVA	Escucha a la víctima y actúa en consecuencia. Muestra atención e interés por aquello que relata, sin emitir juicios de valor. No expresa descreimiento y no realiza ningún tipo de promesas. Considera los mensajes implícitos en la comunicación tanto verbales como gestuales. Empatiza con la afectada y genera un ámbito de tranquilidad y confianza a los fines de que la víctima se pueda expresar de la forma más clara y precisa posible.	Ocasionalmente El hecho de que el personal sea contratado por 10 meses, imposibilita la implementación de la escucha activa en todas las situaciones, ya que depende del grado de compromiso y capacitación del personal de turno.	Ocasionalmente A pesar de la buena voluntad y compromiso por parte de las agentes, la escasa perspectiva de género conduce a la emisión de juicios de valor y la reiteración de preguntas.	No
IDENTIFICAR INDICADORES DE RIESGO	Utiliza indicadores de riesgo para identificar situaciones de urgencia: -posesión o acceso a armas de fuego; -si hay niños, niñas o adolescentes en el grupo familiar que hubieran presenciado la situación; -amenazas de represalia o de muerte; -agravamiento de las formas de violencia física utilizadas; -antecedentes de conductas delictivas del presunto agresor; -incremento en la frecuencia de los episodios violentos; -incumplimiento de medidas cautelares como la prohibición de acercamiento; -abuso de alcohol o drogas; -usuario/a de servicios de salud mental -estado de crisis emocional actual por razones de orden económico, laboral, o de separación o divorcio, etc.; -pérdida de la red de apoyo social o	Si	Si	Ocasionalmente Algunos de estos indicadores se utilizan sólo ante situaciones de extrema urgencia. Este organismo no dispone de un instrumento estandarizado que contenga indicadores de riesgo.

	de la vivienda.			
BRINDA ASESORAMIENTO LEGAL	Utiliza vocabulario comprensible para la víctima al momento de informar el procedimiento de la denuncia y el tiempo estimado para hacerlo. Comunica acerca de sus derechos enmarcados en la Ley 26.485. Anticipa los beneficios y riesgos que atañe al proceso de denuncia. Explica que puede solicitar medidas de protección para ella y sus hijos/as, aún sin tener que efectivizar la denuncia. Actúa con suma cautela y respeto por la decisión de la mujer, informando que no se procederá, de ninguna manera, sin su aprobación. De ser así, se aclara que el recurso de acompañamiento y la orientación siempre estará disponible.	Si	No	No
ASESORAMIENTO INTEGRAL	Informa de manera clara y comprensiva acerca de los organismos estatales y no estatales a los que puede recurrir a fin de obtener una respuesta integral(nombre de institución, dirección, datos de contacto y referente). Preferentemente por escrito.	Ocasionalmente La escasa vinculación interinstitucional y el desconocimiento sobre el servicio que ofrecen otras áreas provoca derivaciones equívocas.	Ocasionalmente La escasa vinculación interinstitucional y el desconocimiento sobre el servicio que ofrecen otras áreas provoca derivaciones equívocas.	No

DISPONIBILIDAD DE MÉDICO	Existencia de un médico en los establecimientos disponibles para atender y constatar lesiones evitando demoras en el proceso.	Ocasionalmente Este organismo cuenta con médico en el CTD de calle Mendoza al 3538 pero no está autorizado a constatar lesiones por delitos sexuales.	No	No
EXISTENCIA DE UN ESPACIO PARA CONSTATACIÓN DE LAS LESIONES	Refiere a la disponibilidad de una habitación confortable, con el equipamiento necesario para la constatación de lesiones y que respete la intimidad de la persona denunciante.	Si	No Malas condiciones edilicias, no es un espacio confortable para realizar tal intervención.	No Malas condiciones edilicias, no es un espacio confortable para realizar tal intervención.
EXISTENCIA DE UN EQUIPO DE ASESORAMIENTO INTEGRAL	Disponibilidad de un equipo interdisciplinario que contenga y acompañe a la persona en los aspectos jurídicos, psicológicos y sociales.	Ocasionalmente Si bien el servicio es brindado por abogados/as y la constatación de lesiones la realiza un médico/a, el abordaje de la situación no es integral.	Ocasionalmente El servicio es brindado por policías y psicólogas que realizan guardias pasivas y acuden al lugar en los casos que se consideren de emergencia.	No
CONSTATACIÓN DE LESIONES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO	Existencia de un proceso estandarizado para la constatación de lesiones con perspectiva de género por parte del médico/a.	Si	No	No
COMUNICACIÓN CON EL FISCAL DE TURNO	Una vez radicada la denuncia, el personal comunica el caso de urgencia al fiscal de turno para dar curso a las medidas de protección.	Si	Si	Si
INFORMAR LAS MEDIDAS DEL FISCAL	Pone en conocimiento a la denunciante de todas las medidas tomadas por el fiscal.	Si	Si	Si
REGISTRO DE DATOS DE LA DENUNCIANTE	Registra la información brindada por la víctima en una base de datos. Allí deben constar los siguientes elementos: a) datos personales; b) descripción de la situación por la cual se consulta o denuncia; c) Tipo y modalidad de violencia; d) evaluación de la situación.	Ocasionalmente Cuenta con un software "SIUC" para cargar las denuncias, el cual obliga al personal a completar todos los campos para imprimir la denuncia. Sin embargo, este software tipifica solo el delito y no la	Ocasionalmente Cuenta con un cuestionario en formato papel, aunque el personal cuenta con autonomía para decidir cuándo completarlo.	No

		variable "contexto", imposibilitando el registro del agravante por violencia de género.		
MECANISMOS DE DERIVACIÓN	Existencia de herramientas que faciliten la derivación a otros espacios que brinden el servicio (legal, asesoramiento, atención psicológica, alojamiento, asistencia económica) que la persona necesita.	No	No	No
MECANISMOS DE SEGUIMIENTO	Existencia de procesos/instrumentos para el monitoreo de la de la persona denunciante.	No	No	No
RECURSOS PARA EL TRASLADO DE LA PERSONA	Existencia de móviles o instrumentos que faciliten el traslado de la persona en situación de violencia de género a otros espacios, en caso de ser requerido.	Ocasionalmente Cuenta con un convenio de cooperación con la GUM para el traslado de personas, el cual no siempre es acatado por el personal municipal.	Ocasionalmente Solo disponen de un móvil que es utilizado en casos extremos.	No
NOTIFICACIÓN A LA COMISARÍA DEL AGRESOR	Notificación de la vigencia de la medida autosatisfactiva a la comisaría de la jurisdicción del victimario.	No	No	No

Fuente: elaboración propia en base al Protocolo de Actuación y Procedimiento de la Dirección Provincial de los Centros Territoriales De Denuncias; el Protocolo de Actuación ante Situaciones de Violencia y Discriminación por Razones de Género en la Universidad Nacional de Rosario de CIFEG así como entrevistas realizadas a actores relevantes presentadas en el ANEXO II.

3.2.2 Recepción de denuncias: principales problemas detectados

A partir del recorrido realizado, se observa que la calidad del servicio de recepción de denuncias brindado por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe no es unívoco

ya que el tipo de respuesta que recibe la persona depende del organismo al que acude. De esta manera, se evidencia una baja calidad en los servicios de atención de los organismos dependientes a personas en situación de violencia de género. En el presente apartado se explican las causas de esta baja calidad a partir del cuadro de síntesis de hallazgos en el que se agrupan en cuatro grandes temas los problemas detectados en la matriz: baja coordinación, procesos heterogéneos, baja capacitación del personal en perspectiva de género y recursos escasos.

Cuadro nº 3: cuadro de síntesis de hallazgos

CUADRO DE SÍNTESIS DE HALLAZGOS

PROCESOS HETEROGÉNEOS	BAJOS NIVELES DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	RECURSOS ESCASOS	BAJA CAPACITACIÓN DEL PERSONAL
Los organismos que abordan la violencia de género parten de paradigmas distintos y lógicas de trabajo disímiles	Desconocimiento por parte de los agentes de las instituciones que asesoran a personas en situación de violencia de género	Mal estado de los edificios y la escasez de recursos materiales básicos como computadoras, teléfonos, hojas, servicio de internet y movilidad	Bajos niveles de capacitación del personal en perspectiva de género
Procedimientos heterogéneos en el asesoramiento legal, toma de la denuncia y derivación de la denunciante	Inexistencia de un mecanismo de derivación hacia instituciones que brinden asesoramiento	Inexistencia de espacios exclusivos para la toma de la denuncia	Formación insuficiente, en períodos reducidos y no institucionalizada
Calidad del servicio diferencial y dependiente del organismo al que la denunciante acuda	Bajos niveles de comunicación entre los agentes y el personal del poder judicial	Inexistencia de espacios exclusivos para la constatación de lesiones	Emisión de juicios de valor, preguntas innecesarias, preguntas fallidas, descreimiento en el relato de las víctimas
El protocolo de actuación unificado para la toma de la denuncia se encuentra en la etapa de implementación	Vacío de protección a las denunciadas	Sólo hay un médico en toda la Unidad Regional para constatar lesiones	Baja profesionalización del personal que impacta en fallas en el asesoramiento legal en materia de derechos, derivación a otras instituciones y el procedimiento civil o penal de la denuncia
Escasa o nula utilización de indicadores de riesgo para medir la urgencia del caso	Herramientas de registro heterogéneas	Escasez de recursos para el traslado de personas para la constatación de sus lesiones, la solicitud de medidas autosatisfactivas en Tribunales Provinciales así como para la notificación del agresor	Bajo compromiso de los médicos aduciendo que no pueden constatar lesiones por falta de capacitación en perspectiva de género
Inexistencia de un registro único de denuncias por violencia de género que permita construir la hoja de ruta de la víctima	Información parcial y desagregada que impide conocer la cifra negra en Rosario		

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas

4.2.2.1 Procesos heterogéneos

Las áreas dependientes del Ministerio de Seguridad que abordan la violencia de género parten de paradigmas distintos y lógicas de trabajo disímiles. Esto se debe a que son organismos que se originan en contextos diferentes y que fueron anexados sin una planificación, siguiendo una lógica incremental. Hoy en día, actúan como compartimentos estancos y obstaculizan la sinergia institucional.

Las Unidades de Orden Público (dependientes de la Subsecretaría de Seguridad Preventiva), los CTD (dependientes de la Subsecretaría de Seguridad Preventiva) y las Comisarías de la Mujer (dependientes de Subsecretaría de Investigación Criminal), al estar atravesadas por lógicas institucionales diferentes, adoptan criterios y procesos diferenciados para la toma de denuncia, derivación, orientación y acompañamiento a las personas en situación de violencia. Como consecuencia, la calidad del servicio brindado por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en Rosario a situaciones de violencia de género no es unívoco, es decir, el tipo de respuesta que reciba la persona dependerá del organismo al que acuda.

La proliferación de criterios en la toma de denuncia tiene su origen, en gran parte, en la discrecionalidad en el accionar policial, es decir, este particular proceder de la policía que se rige por factores culturales y situacionales antes que legales (Reiner, 2015, p. 324). A partir de este comportamiento, en la práctica se generan espacios de interpretación que dan lugar a procedimientos heterogéneos que perjudican la calidad del servicio. Actualmente, el personal policial no sigue un procedimiento que le indique qué preguntar y cómo hacerlo. Sin embargo, en este tipo de situaciones, en donde la violencia de género se presenta como agravante a un delito tipificado en el código penal, la información relevada en el momento inicial es crucial. Como esta suele ser parcial e insuficiente, las fiscales deben volver a preguntar todo lo sucedido y someter a la persona a una situación de revictimización. Tal como lo afirma la fiscal de violencia de género de la ciudad de Rosario, “la denuncia solo notifica un hecho”³¹. Generalmente, una mujer debe enfrentar alrededor de 3 o 4 entrevistas prácticamente iguales, sin contar las realizadas en otras instituciones del Estado u ONG a las que ya acudió en búsqueda de ayuda. “Mínimo, una mujer que hoy en día denuncia repite 3 veces el relato, mínimo”³². Estas cuestiones fueron detectadas por la actual gestión y se reglamentó un protocolo específico que regula este servicio, plasmado en la Resolución 1027/2020 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. Sin embargo, como el proceso de implementación se está iniciando, aún no se visibilizan cambios en la práctica policial.

Otro elemento que resulta del análisis es la diferencia en los plazos durante el procedimiento de toma de denuncia que incluye la recepción de la persona, relato del hecho, redacción del expediente y atención médica, si correspondiese. El tiempo que le insume a la denunciante utilizar este servicio varía de acuerdo al organismo al que acude. En los CTD la

³¹ Información obtenida en base a entrevista realizada a Fiscal de la Oficina de Violencia de género, del Ministerio Público de la Acusación, el día 20-03-20.

³² *Ibidem*.

atención es inmediata pero el horario de prestación es reducido, de lunes a viernes de 8:00 a 20:00, mientras que en la Comisaría de la Mujer se evidencia un cuello de botella en la recepción de las denunciadas provocado por limitaciones en las capacidades operativas. Del mismo modo las UOPs cuentan con personal reducido y abocado a tareas operativas, generando demoras de hasta tres horas para la recepción de situaciones de violencia de género. La diferencia en los plazos también se observa al ingresar la denuncia a fiscalía ya que la rapidez en esta etapa depende del organismo receptor. Las UOPs suelen tardar hasta un mes en enviar el expediente, en los CTD el tiempo estimado es de una semana, mientras que las Comisaría de la Mujer lo resuelven con mayor agilidad ya que cuentan con una comunicación más fluida con fiscalía³³. Esta demora retrasa la intervención de la Unidad de Violencia de Género y Delitos Sexuales, aumentando el riesgo de que la denunciada vuelva a sufrir una nueva agresión.

El procedimiento que adopta cada establecimiento también se diferencia en la respuesta ante los casos de urgencia. La notificación al fiscal de turno para que inicie las medidas autosatisfactivas dependerá de la consideración de las autoridades de cada organismo. Si bien los CTD y la Comisaría de la Mujer utilizan, de forma parcial, indicadores de riesgo para identificar situaciones de urgencia, las UOPs no disponen de un instrumento estandarizado que contenga tales indicadores y solo se interroga acerca de la posesión o acceso a armas de fuego por parte del agresor. La inexistencia de un proceso o instrumento que facilite la determinación de la urgencia en tales situaciones conlleva a que la protección de la denunciada dependa de la interpretación del agente.

Otro aspecto determinante en la calidad del servicio es la escucha activa al momento de atender a la denunciada, en este sentido, el grado de atención, empatía e interés en el relato, el modo en que se formulan las preguntas, las expresiones de los/las agentes, así como el ámbito en el que se desarrolla el descargo dependen del organismo y del agente que la recibe. En este punto, se visualiza nuevamente paradigmas y lógicas de trabajo disímiles en el accionar de los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

Al analizar la variable asesoramiento legal, se registran carencias en el accionar de los organismos ante solicitudes de atención de personas en situación de violencia de género.

³³Información obtenida en base a entrevista realizada a Fiscal de la Oficina de Violencia de género, del Ministerio Público de la Acusación, el día 20-03-20. Las Comisaría de la Mujer centralizan la atención de casos de delitos sexuales e intercambian información constantemente con las fiscalías de la Unidad de Violencia de Género y Delitos Sexuales, lo cual agiliza la resolución de las situaciones de violencia de género.

Si bien se les explica que pueden solicitar medidas de protección, los problemas aparecen cuando se trata de situaciones que no culminan en una denuncia formal por no tipificar como delitos, por ejemplo, violencia psicológica. Esta falencia se asocia a la inexistencia de un procedimiento de derivación, provocando que las personas se retiren de la comisaría sin la respuesta esperada, quedando desprotegida ante un nuevo hecho de violencia.

Las diferencias en la calidad de servicio brindado se manifiestan en la capacidad de cada organismo para brindar atención integral. En este sentido, los CTD cuentan con abogados y médicos que actúan en etapas separadas, mientras que en las Comisarías de la Mujer los casos son abordados por mujeres policías y psicólogas que realizan guardias pasivas, pero sólo intervienen en casos extremos. Por último, en las UOPs solo actúan policías y el médico de la Unidad Regional para constatar lesiones. Según las fuentes consultadas, disponer de un equipo interdisciplinario permite disminuir posibles revictimizaciones ya que en una única entrevista se inicia un proceso judicial (civil y/o penal); se realiza el asesoramiento, se evalúa la situación de riesgo de la persona afectada; se constatan las lesiones corporales; se confecciona el correspondiente informe médico, y se procede a la derivación correspondiente tanto judicial como no judicial. La atención integral debe estar preestablecida en un procedimiento de actuación de modo tal que la usuaria reciba la misma calidad del servicio en cualquier organismo.

La falta de un procedimiento que estandarice el registro de datos aportados por las denunciantes trae como consecuencia, por un lado, la pérdida de información valiosa para la posterior investigación, y por el otro, la heterogeneidad de criterios en la carga. Si bien los CTD cuentan con el software "SIUC" (Sistema Único de Información Criminal) para cargar las denuncias, el cual obliga al personal a completar todos los campos para imprimir la denuncia; este tipifica solo el delito y no la variable "contexto", imposibilitando el registro del agravante por violencia de género³⁴. A su vez, las Comisarías de la Mujer cuentan con un cuestionario en formato papel pero no se utiliza en todos los casos debido a que el personal posee autonomía para decidir cuándo completarlo; por su parte las UOPs no cuentan con un instrumento de registro específico para las situaciones de violencia de género. El hecho de no contar con un instrumento de registro único de denuncias por violencia de género que centralice la información relevada por todos los organismos en una base de datos común, dificulta el seguimiento de cada caso. Actualmente resulta imposible reconstruir la hoja de

³⁴Información obtenida en base a entrevista realizada a referente institucional de los Centros Territoriales de Denuncia, el día 20-01-20.

ruta de la víctima y se pierde información valiosa aportada durante las entrevistas que luego debe ser repreguntada sometiendo a las personas a revictimizaciones reiteradas.

3.2.2.2 Bajos niveles de coordinación

Una de las causas que impactan en la baja calidad del servicio brindado en los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad a las personas que atraviesan situaciones de violencia de género son los bajos niveles de coordinación interinstitucional. A partir de las entrevistas realizadas, se observa que las agencias desconocen los servicios que brindan otras dependencias que abordan la violencia de género en la ciudad y como consecuencia, se producen fallas en la derivación o respuestas inadecuadas. En reiteradas ocasiones, recurren a comisarías para solicitar ayuda ante situaciones que no están tipificadas como delitos, por ejemplo las situaciones de violencia económica³⁵. “Entonces una piba va cuenta, explica todo, denuncia, cuenta del hostigamiento para que después de eso le digan: No mirá, no tipifica como delito y en ese proceso la piba pudo haber estado esperando, tranquilamente, dos horas hasta que la atendieron, o sea son esos los tiempos que se manejan”³⁶. En efecto, la denuncia no es tomada y en la mayoría de los casos estas personas no son redirigidas a un espacio de acompañamiento. Esto aumenta las probabilidades de revictimización y deja sin efecto el esfuerzo que implicó para la víctima detectar el problema y animarse a acercarse a un espacio, disminuyendo la credibilidad en las instituciones estatales.

Es interesante señalar que los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad funcionan como áreas en donde se recepciona el relato de la víctima, sin embargo, la toma de denuncia no culmina en este momento sino que implica una serie de pasos que se deben realizar en distintas instituciones. En primer lugar, si el delito lo amerita, se debe proceder a constatar lesiones en el área de Medicina Legal de la Policía de la Unidad Regional II. De igual modo, aunque la persona no presente lesiones, también puede solicitar ante la Justicia alguna de las medidas autosatisfactivas que se otorga dentro del fuero civil del Poder Judicial. Muchas veces, debido a que la información recabada durante la denuncia es insuficiente o defectuosa, se debe interrogar nuevamente a la persona por parte de las oficinas que

³⁵Información obtenida en base a entrevista realizada a Fiscal de la Oficina de Violencia de género del Ministerio Público de la Acusación, el día 12-03-20 así como la entrevista realizada a Acompañante Legal de Asociación “Ampliando Derechos”, el día 21-02-20.

³⁶Información obtenida en base a entrevista realizada a ex-delegada del Instituto Nacional de Mujeres, el día 17-01-20.

gestionan este tipo de instrumentos. Posteriormente, si la medida autosatisfactiva se ejecuta, la persona debe concurrir a la comisaría del barrio del agresor, comunicar su vigencia y, en última instancia, es el personal policial quien notifica al victimario. En este sentido, el primer asesoramiento es fundamental tanto para orientarla en los requerimientos propios del proceso de denuncia, así como sobre otro tipo de respuestas que no sean penales. Sin embargo, en las Unidades de Orden Público, no se informa de manera clara y comprensiva acerca de los organismos a los que puede recurrir a fin de obtener una respuesta integral; en los CTD y la Comisaría de la Mujer, este paso suele realizarse, pero depende de la voluntad individual de la persona que esté a cargo, es decir, no hay estandarizados mecanismos de coordinación entre los diversos espacios. Este hecho, sumado al desconocimiento del personal sobre los servicios específicos que ofrecen otras áreas, provoca derivaciones equívocas y somete a la denunciante a un complejo laberinto burocrático que le insume tiempo, recursos, y la desprotege en el momento de mayor escala de violencia.

Otro aspecto que dificulta la coordinación interinstitucional es que las herramientas de registro y las variables utilizadas, en las tres dependencias, son heterogéneas y carecen de un criterio en común. A su vez, al no estar la información alojada en una base de datos de acceso compartido se dificulta el seguimiento de los casos, imposibilitando tanto la traza completa de la trayectoria de la persona a partir del primer acercamiento al Estado. Una de las fiscales entrevistadas plantea que la escasa comunicación entre los organismos que asesoran o reciben denuncias con los organismos del poder judicial es uno de los problemas que más dificulta el abordaje eficiente de los casos: “Las formas de articulación son muy caseras, muy informales, dependen siempre de la necesidad. A su vez estos mecanismos son individuales con cada uno de los actores y hay una forma particular de comunicación con cada uno”³⁷. De lo anterior se visibiliza, que sí el organismo necesita hacer un seguimiento histórico de la víctima, se contacta individualmente con cada uno de los espacios para elaborar manualmente el recorrido institucional que hizo la denunciante. Esto dificulta las tareas de atención e investigación en tanto retrasa los tiempos de trabajo, y la persona en muchos casos queda desprotegida. Este proceso engorroso impide su fortalecimiento subjetivo, agrava la situación de inseguridad en la que se encuentra y complejiza la trayectoria iniciada para romper con el círculo de violencia.

Además, a nivel de la planificación de políticas, se presentan serios problemas para homogeneizar las bases de datos, generando información parcial y desagregada e impidiendo

³⁷Información obtenida en base a entrevista realizada a Fiscal de la Oficina de Violencia de Género, del Ministerio Público de la Acusación, el día 12-03-20.

conocer el número de casos de violencias de género en Rosario. Como consecuencia, se conoce la cantidad de registros pero no el total de situaciones, imposibilitando saber si se trata de las mismas pero registradas en diferentes organismos, a la vez, del total de situaciones de violencia de género no se logra identificar a cuántas mujeres corresponden. Como queda expuesto el estado de situación actual de los registros, impiden visualizar el proceso completo que atraviesan las mujeres e identificar la prevalencia e incidencia de la violencia de género en la ciudad.

El último problema identificado relacionado a la baja coordinación interinstitucional es el vacío de protección hacia la víctima desde que se recepciona la denuncia hasta que se notifica al agresor. Este proceso, genera situaciones traumáticas para la persona, siendo la desprotección de la mujer hasta que se notifica al agresor una de las causas por las cuales no disminuyen los casos de violencia de género³⁸. En este lapso la denunciante se encuentra desprotegida tanto en el regreso al hogar como en el retorno a sus actividades cotidianas y vínculos. En este punto se identifican dos problemas, por un lado, al no existir un canal institucional de comunicación directo, es la denunciante en persona la que debe acudir hasta la UOP del barrio del agresor para dejar el oficio a ser notificado sin recibir acompañamiento. Por otro lado, una vez que la acusación es notificada al agresor, la denunciante corre un riesgo mayor de sufrir un nuevo hecho violento por razones de represalia, siendo el momento de mayor escalada de violencia. Este punto es fundamental, ya que de esto depende el control del acatamiento de la medida y la sanción en caso de incumplimiento.

En suma, la escasa coordinación interinstitucional afecta la calidad del servicio brindado a las personas, ralentiza tanto la solicitud de medidas de protección como la investigación penal del caso, dificulta el acceso a la justicia y expone a las víctimas a la desprotección en los momentos de mayor escalada de violencia.

3.2.2.3 Recursos escasos

Otra causa de la baja efectividad de los servicios de atención está relacionada a la asignación ineficiente de recursos materiales. Es importante destacar que las leyes, decretos y protocolos no pueden concretarse si no se garantizan las condiciones materiales de su implementación.

³⁸Información obtenida en base a entrevista realizada a abogadas de la "Asociación Víctimas de Violencia", el día 23-09-19 y a ex- delegada del INAM el día 17-01-20.

En las entrevistas realizadas, se mencionan en reiteradas ocasiones el mal estado de los edificios de las Unidades de Orden Público y la escasez de recursos materiales básicos como computadoras, teléfonos, hojas, servicio de internet y movilidad. Estas falencias generan malestar tanto en la víctima como en el mismo personal policial que no tiene garantizada las condiciones de trabajo, lo cual contribuye a que los servicios de atención no sean los esperables.

La falta de recursos humanos y materiales, como por ejemplo la existencia de sólo una computadora para recepcionar denuncias en las UOPs, afecta la calidad del servicio de atención en tanto genera demoras en la toma de la denuncia. Otro aspecto clave que debe considerarse es el espacio donde se relata el hecho, ya que este debe ser un sitio agradable e íntimo para que la persona en situación de violencia se exprese cómodamente y se sienta contenida. Sin embargo, sólo el CTD cuenta con un espacio exclusivo para atender estas situaciones, mientras que el resto de los organismos no cuentan con la privacidad necesaria que requiere la persona para expresarse, pudiendo incluso encontrarse al lado de su agresor. Esto puede provocar que la persona se sienta condicionada, desprotegida e intimidada al momento de relatar el hecho.

Otro momento crítico durante el proceso de denuncia se produce cuando se constatan lesiones. La vulnerabilidad por la que atraviesan las víctimas se agrava al tener que someterse a una situación extremadamente invasiva que supone la constatación de lesiones en su propio cuerpo, es por ello, que el espacio donde se realice tal acción debe ser confortable. En la práctica, esto no es así, sino que por el contrario, las habitaciones donde se realiza este procedimiento suelen ser lugares fríos, oscuros y con problemas edilicios. Además, sólo un CTD posee médico en el lugar, pero no está autorizado para constatar lesiones por delitos sexuales. La Comisaría de la Mujer y las UOPs deben contactarse con medicina legal, registrándose un solo médico para toda la Unidad Regional. Las limitaciones en la disponibilidad de personal se evidencia en que es “el mismo médico que revisa los casos de violencia de género el que levanta el cadáver para culposo, es el que revisa a los agentes para las licencias laborales del Ministerio de Seguridad y el mismo que revisa imputados, con muy poca profesionalización”³⁹. Al ser solo un médico para toda la unidad regional también produce efectos negativos en la subjetividad de las denunciantes. Una acompañante legal entrevistada afirma que “Una vez esperamos al médico tres horas. Hasta que este médico no llegó la piba no se pudo ir. O sea, imagínense que alguien vaya con

³⁹Información obtenida en base a entrevista realizada a Fiscal de la Oficina de Delitos Sexuales del Ministerio Público de la Acusación, el día 24-04-20.

dudas con respecto a la denuncia, en ese tiempo, se para y se va porque está agotada psíquicamente, la dimensión de la salud mental no es tenida en cuenta en lo absoluto”⁴⁰.

La calidad del servicio se ve afectada por la falta de recursos para el traslado de personas en la constatación de su lesiones, la solicitud de medidas autosatisfactivas en Tribunales Provinciales así como para la notificación del agresor, debiéndose recurrir la denunciante por sus propios medios, generando vacíos de protección en estas etapas del proceso.

En suma, las malas condiciones edilicias y la falta de recursos humanos y materiales son una causa de la baja efectividad de los servicios de atención. El hecho de que los y las agentes no cuenten con los recursos necesarios para poder llevar adelante su trabajo contribuye, en parte, a que las personas sean sometidas a situaciones de revictimización y que no sean capaces de proteger y proveer de seguridad a toda la ciudadanía, y especialmente, a aquellas personas que se encuentren en situaciones de extrema vulnerabilidad social.

3.2.2.4 Bajos niveles de capacitación del personal

La conformación de los recursos humanos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe es heterogénea. Los y las agentes que trabajan en la Comisarías de la Mujer, y UOPs son personal policial, mientras que los CTD se integran por personal civil. La institución policial, ha funcionado históricamente como una caja negra de difícil control para las autoridades políticas. Esto dificulta la evaluación del desempeño profesional y la implementación de nuevas líneas de trabajo orientadas a transparentar los organismos de seguridad.

La baja profesionalización de estos agentes se debe a diversas cuestiones históricas como los bajos salarios, la falta de recursos esenciales, la formación deficiente, así como la falta de control político del accionar policial (Documento institucional 1 Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, 2020). En este sentido, la formación en perspectiva de género no escapa a esta realidad, siendo sus contenidos reducidos e insuficientes. Los y las agentes no logran apropiarse de los conceptos debido a que el período de la capacitación es demasiado corto y no se evalúa el impacto de esta formación.

⁴⁰Información obtenida en base a entrevista realizada a Acompañante Legal de Asociación “Ampliando Derechos”, el día 21-02-20.

Más allá de la sanción en el 2019 de la “Ley Micaela” y del decreto provincial que regula su implementación en Santa Fe, las capacitaciones no se encuentran institucionalizadas y dependen de la voluntad política de cada organismo. Además, estas instancias de formación refieren a los aspectos generales de la violencia de género pero no están orientadas específicamente al abordaje de personas en situación de violencia de género. Si bien la Comisaría de la Mujer y los CTD capacitan a sus agentes en materia de género, no se realizan con la frecuencia requerida. Así, estas instancias de formación “Generalmente dependen de las voluntades individuales de las personas que les interesa particularmente la temática”⁴¹. Además, los contenidos no logran consolidarse en la cultura organizacional debido a que el personal capacitado tiene alto nivel de rotación, tal como se visualiza en los CTD y la Comisaría de la Mujer. La falta de experiencia del personal de los CTD producto de su recambio cada diez meses, se evidencia al abordar situaciones de alta complejidad, tales como delitos sexuales, que sobrepasan al personal de turno, no pudiendo brindar una atención adecuada⁴².

Al analizar la variable escucha activa se evidencia una escasa perspectiva de género para abordar este tipo de situaciones. En el primer contacto de la persona con un organismo estatal es primordial que el personal escuche atentamente el relato de la víctima, no emita juicios de valor y logre empatizar con ella para que el proceso de la denuncia tenga un curso confortable. Sin embargo, a partir de las entrevistas realizadas, se observa que al interior de la institución policial operan juicios de valor que obstaculizan y/o condicionan el relato de la víctima, proliferan las consultas fallidas o innecesarias, siendo las Unidades de Orden Público los organismos en donde se produce el momento de mayor revictimización, ya que los recursos humanos no están preparados para acompañar a la denunciante y en muchos casos dudan de la misma⁴³. También se observa un trato inadecuado y poco empático para con las denunciadas, la policía:

“carece de la sensibilización especial que requiere este tipo de delito, en donde hay una mujer que está denunciando a una persona con la cual tiene una relación, no es un tercero, no es como un hecho de robo en la cual las decisiones que se tomen sobre esa persona no te van a afectar de ninguna manera. En los casos de violencia de género la mujer está denunciando a

⁴¹ Información obtenida en base a entrevista realizada a Fiscal de la Oficina de Violencia de Género del Ministerio Público de la Acusación, el día 12-03-20.

⁴² Información obtenida en base a entrevista realizada a Fiscal de la Oficina de Delitos Sexuales del Ministerio Público de la Acusación, el día 24-04-20.

⁴³ Información obtenida de entrevista realizada a Acompañante Legal de la Asociación “Víctimas de Violencia”, el día 23-09-19.

una persona con la que tiene o tuvo una relación y por tanto cualquier decisión que se tome sobre esa persona también va a repercutir en la víctima y en su grupo familiar”⁴⁴

Otro aspecto rastreado en las entrevistas que evidencia la carencia de la escucha activa es que en numerosas ocasiones el personal policial le resta importancia al hecho denunciado. “No se toma con la importancia y la seriedad que tiene que ser, en muchos casos ni se toma la denuncia, sigue el concepto de que para que te tomen la denuncia tenes que ir con el ojo negro, y encima hay lugares en que te ponen en duda de porqué tenes el ojo negro”⁴⁵. La reiteración de preguntas sobre cuestiones que no se relacionan con el hecho de la violencia, la exigencia de pruebas innecesarias, la emisión de juicios de valor y el trato inadecuado son ejemplos de situaciones revictimizantes causadas por los bajos niveles de profesionalización del personal.

Asimismo se observan fallas en el asesoramiento legal en materia de derechos, derivación a otras instituciones y el procedimiento civil o penal de la denuncia debido a la escasa profesionalización del personal. Este aspecto es fundamental para que la denunciante tome una decisión teniendo conocimiento de sus derechos, riesgos y beneficios del proceso. Si bien en los CTD el personal cuenta con mayores herramientas para el asesoramiento debido a su formación profesional, esto no se replica en la Comisaría de la Mujer y en las las UOPs, así que suelen enfatizar los riesgos que en sus derechos⁴⁶. Como consecuencia las denunciadas al regresar a sus hogares corren el riesgo de vivir nuevamente un hecho violento, situación que se podría evitar con un asesoramiento adecuado desde el primer momento.

Por último, otro aspecto determinante en la calidad del servicio brindado a personas en situación de violencia es la formación en perspectiva de género de los médicos para constatar lesiones. Si bien el personal de salud en los CTD recibe una capacitación para esta etapa no está habilitado para constatar delitos sexuales. En la Comisaría de la Mujer y las UOPs los médicos de la Unidad Regional 2 no cuentan con tal formación y se niegan a realizar la constatación de lesiones a mujeres víctimas de abuso sexual aduciendo que “no se encuentran capacitados para realizar tales tareas”. Cabe destacar que la información recabada en esta instancia es crucial para la investigación penal posterior, ya que en reiterados casos la acusación al agresor podría haber seguido su curso, independientemente

⁴⁴Información obtenida en base a entrevista realizada a Fiscal de la Oficina de Violencia de Género del Ministerio Público de la Acusación, el día 12-03-20.

⁴⁵Información obtenida en base a entrevista realizada a Fiscal de la Oficina de Violencia de Género del Ministerio Público de la Acusación, el día 12-03-20.

⁴⁶Información obtenida en base a entrevista realizada a Acompañante Legal de Asociación “Ampliando Derechos”, el día 21-02-20.

de que la denunciante se retracte, si el médico hubiese revisado a la denunciante con atención siguiendo un protocolo de género.

En suma, la formación personal que atiende a las personas en situación de violencia de género es clave en el proceso de la toma de la denuncia ya que depende de su accionar la protección de la mujer y la garantía de que no vuelva a ser víctima de violencia. Una correcta atención desde el primer contacto que implemente elementos de protección acordes al caso denunciado contribuye a disminuir las situaciones en que las personas vuelven a ser víctimas de violencia como a prevenir femicidios. Para ello, es menester que los agentes se encuentren capacitados en perspectiva de género, aspecto que no se cumple en todos los organismos analizados. Las falencias en el sistema de atención impacta de manera negativa en la subjetividad de la persona al no encontrar la escucha ni la protección que la motivó, en un primer momento, a acercarse a una institución de seguridad.

* * *

A modo de síntesis, la ciudad de Rosario presenta elevados indicadores de violencia de género, contabilizando 143 solicitudes de atención diarias y ubicándola como la ciudad con mayor cantidad de femicidios a nivel provincial. A su vez, se observa que el 40% de las mujeres víctimas de violencia de género registran más de una solicitud de atención, dato que visibiliza una baja efectividad en la respuesta estatal, desde el primer contacto, para garantizar seguridad en las víctimas. Al indagar sobre el abordaje de estos casos en Rosario, se observa que este se realiza a través de múltiples agencias y de forma desarticulada. Dentro de este entramado, el principal servicio que brinda el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe es la recepción de denuncias. Al analizar cómo se brinda este servicio en sus distintas dependencias se evidencian cuatro grandes causas que explican su baja calidad: baja coordinación, procesos heterogéneos, baja profesionalización personal y escasos recursos. Estas fallas tienen como consecuencia altos niveles de revictimización, entendidos como consultas reiteradas y derivaciones fallidas; y vacíos de protección en las denunciadas que las expone a sufrir nuevos hechos violentos. En este sentido, resulta indispensable abordar tales causas para lograr respuestas estatales efectivas en la atención de las situaciones de violencia de género desde el primer contacto con los organismos de seguridad pública.

4. PRECISIONES DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN

4.1 Justificación

A partir del diagnóstico realizado, se observó que las falencias detectadas en el servicio de atención brindado por las UOPs, los CTD y la Comisaría de la Mujer en Rosario someten a las denunciadas a consultas reiteradas, derivaciones fallidas y vacíos de protección que las exponen a sufrir nuevos hechos violentos. Frente a este escenario, se hace evidente la necesidad de diseñar estrategias integrales que tiendan a disminuir la revictimización y aborden de la forma más amplia posible la problemática. Asimismo, resulta fundamental que las respuestas ensayadas no se limiten a la persecución penal, sino que se adapten a las necesidades y deseos de las personas. Para ello, es indispensable poner a disposición de la víctima los recursos necesarios para garantizar una respuesta adecuada, inmediata y efectiva desde la primera consulta. La siguiente estrategia propositiva concentra los esfuerzos en dar respuesta a determinados aspectos críticos presentes en los nudos problemáticos detectados en el diagnóstico de los servicios de atención del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe: baja coordinación, procesos heterogéneos y baja profesionalización personal.

A los fines de garantizar la factibilidad de la implementación, se circunscribe el alcance de la intervención a algunos de los problemas diagnosticados, esta decisión radica en la magnitud y complejidad de las problemáticas detectadas y en la necesidad de hacer una selección que garantice el efectivo cumplimiento de los objetivos propuestos. En este sentido, se prioriza el fortalecimiento de capacidades instaladas y se planifica para implementar aquello que se encuentra reglamentado, pero todavía no impactó en la práctica. En esta línea, se apunta a la sostenibilidad de la propuesta, orientando la estrategia a abordar aquellas cuestiones factibles de ser afrontadas en términos presupuestarios. Sin embargo, más allá de la propuesta diseñada, se considera que el presente trabajo deja el camino allanado para futuras intervenciones, ya que los hallazgos señalados en la etapa previa son insumos valiosos para diagramar nuevas planificaciones, que contribuyan en la misma medida en la solución de la problemática.

A los fines de fortalecer el servicio de atención brindado por los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad a personas que atraviesan situaciones de violencia de género, la presente estrategia se centra en la unificar el proceso de recepción de denuncia, garantizar un trato adecuado a las denunciadas, disminuir los plazos y agilizar la transmisión de información valiosa del hecho tanto a la unidad del poder judicial a cargo de implementar

medidas de protección como a la pertinente para la investigación penal. Además, fortalece las capacidades del personal para abordar estas situaciones, permite el seguimiento de cada caso, asegura la continuidad del procedimiento al contemplar mecanismos de derivación y traslado, incorpora la perspectiva de la usuaria, y garantiza la representación de los actores en todo el proceso de implementación.

La estrategia “Cuidado en Red: proyecto de fortalecimiento institucional para el abordaje de casos de violencia de género” hace énfasis en la perspectiva de la persona que realiza una denuncia, potenciando las capacidades organizacionales instaladas del organismo, incorporando herramientas innovadoras y generando redes de trabajo para brindar una respuesta adecuada. Asimismo, la estrategia se enfoca en el cómo de la organización actual, evitando la multiplicación de nuevos entes, la superposición de funciones y tareas, a la vez que permite morigerar los costos para mejorar la atención brindada. En este sentido, se pone en valor el SIUC, actualmente utilizado por los CTD para replicarlo en todos los organismos y se unifica el proceso de toma de denuncia. Al mismo tiempo, se implementan acciones para dar cumplimiento a la Resolución N° 1027/2020, al incorporar formulario de Denuncia para Situaciones en Contexto de Violencia de Género al SIUC. El énfasis en las herramientas ágiles para la implementación, radica en que se comprende que para la institucionalización de cambios estructurales en las organizaciones es fundamental que las decisiones políticas no se agoten en la redacción de un nuevo marco normativo, sino que sea acompañado de acciones que promuevan nuevas prácticas capaces de impregnar en la cultura organizacional.

En suma, es pertinente intervenir en el servicio de atención brindado por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe a personas en situación de violencia de género, ya que de otra manera las rutas por las que transitan las mujeres seguirán siendo engorrosas, posibilitando nuevas situaciones de violencia que puedan agravarse y culminar en hechos fatales. Por tales motivos, se presenta como urgente fomentar el abordaje articulado de los espacios existentes, para que las políticas públicas que apuntan a mitigar la problemática sean efectivas y se logren disminuir tanto los casos de violencia de género, así como los altos niveles de revictimización.

5.2 Propuesta de intervención: “Cuidado en Red: proyecto de fortalecimiento institucional para el abordaje de casos de violencia de género”

La presente estrategia apunta a fortalecer el servicio de atención del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe para un abordaje efectivo de los casos de violencia de género en Rosario. Para ello, se propone la puesta en marcha de un programa compuesto por 4 ejes: abordaje coordinado, herramientas ágiles para la recepción de denuncias, recursos humanos con perspectiva de género y evaluación de la atención. Estos son complementarios entre sí, se desarrollan de forma simultánea y apuntan a resolver algunas de las problemáticas detectadas en el diagnóstico situacional realizado. La estrategia, hace énfasis en la utilización de las capacidades instaladas y la formación de redes de trabajo para lograr un servicio de atención de mayor calidad.

El primer eje apunta a generar vínculos para abordar casos de violencia de género, promoviendo el trabajo articulado entre los CTD, las UOPs y la Comisaría de la Mujer, así como con el poder judicial y organizaciones en territorio. Esto posibilitará la sinergia de las agencias que despliegan, de forma separada, distintas líneas de acción para abordar esta problemática. Este conjunto de actividades permitirán brindar un servicio de mejor calidad, fortaleciendo los focos de contención y brindando una respuesta adecuada y efectiva desde el primer contacto. A tal fin, se creará la Unidad Ejecutora del Proyecto -en adelante UEP- conformada por representantes de cada una de las dependencias intervinientes en el proceso de atención a personas en situación de violencia de género del Ministerio de Seguridad, así como el área encargada de planificar políticas públicas.

Para cumplir con los objetivos propuestos, la UEP establecerá convenios de cooperación y mesas de trabajo con diversos actores clave, aspecto fundamental para dotar al proyecto de la viabilidad política necesaria para garantizar su sostenibilidad. Por un lado, se procura establecer las bases para el trabajo en conjunto con las áreas tanto civiles como penales del poder judicial para garantizar el acceso a la justicia de las personas que eligen ese camino. Para ello se proponen dos reuniones, una con representantes de alto rango de cada una de las áreas para garantizar la viabilidad política y el compromiso de todos los actores y otra con representantes técnicos de la Unidad Fiscal de Violencia de Género y Delitos Sexuales (penal), la Oficina de Atención a Víctimas de Violencia Doméstica y de Género (civil), y la Oficina de Violencia Doméstica de Género (civil), a los fines de presentar el proyecto y proponer mejoras en los aspectos que consideren pertinentes.

Por otro lado, la UEP se comunicará con las agencias estatales y organizaciones no gubernamentales que abordan estos casos en Rosario para concretar una reunión en donde se presentará el proyecto. Esta mesa, permitirá generar acuerdos que permitan contar con las capacidades de las organizaciones presentes en territorio, a los fines de lograr un servicio adecuado a las necesidades de la persona. Para ello, en este encuentro se relevará el tipo de servicios que brindan, el horario de atención y el dato de contacto para concretar estrategias de derivación y de abordaje unívoco para los casos en que las personas decidan obtener otro tipo de respuesta, más allá de la penal. Los acuerdos consensuados serán institucionalizados en convenios de cooperación, los cuales son fundamentales para superar escollos propios de los modelos burocráticos de gestión, como la escasa comunicación y el funcionamiento como compartimentos estancos, problemáticas que podrían perjudicar la implementación del proyecto de intervención.

El segundo eje, apunta al fortalecimiento de las capacidades operativas, brindando herramientas ágiles a los y las agentes que receptionan denuncias, a los fines de lograr un procedimiento claro y preciso que aborde de forma especializada los casos de violencia de género y evite situaciones revictimizantes. En este sentido, se propone adecuar el Sistema Único de Información Criminal, utilizado por los CTD, a los datos del Formulario de Denuncia para Situaciones en Contexto de Violencia de Género. Esta actualización en el software, estará a cargo de la Dirección de Tecnologías y se implementará en los CTDs, la Comisaría de la Mujer y en el 70% de las Unidades de Orden Público. Asimismo, se recomienda que el sistema cuente con casillas cerradas y que evite culminar el proceso de carga hasta que todos los campos del formulario estén completos. Este elemento resulta crucial para limitar los márgenes de autonomía de los/las receptores/as y evitar la pérdida de información para los procesos posteriores. Asimismo, este software contará con un acceso determinado para las dependencias del Poder Judicial, agilizando los tiempos y evitando que las personas vuelvan a repetir el relato por cada trámite que realicen.

En suma, la posibilidad de contar con un sistema unívoco, disminuirá falencias propias de la carga de datos y permitirá relevar la información requerida para la investigación del caso desde el primer contacto, evitando tanto la reiteración de consultas fallidas como la repetición del relato. Por otra parte, este eje contribuirá a conocer la situación de la problemática a nivel local, ya que se contará con una base de datos homogénea para el procesamiento y análisis de la información de acuerdo a los parámetros establecidos por el INDEC.

Dentro de este paquete de acciones se propone también el diseño de herramientas destinadas a facilitar la recepción de denuncias y optimizar el proceso de atención,

asesoramiento y derivación a los y las agentes. Entre ellas, se propone la confección de un manual de uso del SIUC orientado al usuario/a; un mapa de recursos de agencias que abordan la problemática en Rosario, diferenciadas por el tipo de servicio y georeferenciadas; un protocolo que especifique los pasos para derivar correctamente a la persona dependiendo su situación particular; y un protocolo de traslado para aquellas personas que no poseen movilidad propia.

El tercer eje, denominado recursos humanos con perspectiva de género apunta a sensibilizar al personal sobre la gravedad de la problemática y sobre la importancia que adquiere su rol en el abordaje de este tipo de casos. Además, pretende lograr un trato adecuado por parte de los/las agentes para con las denunciantes, esto implica un asesoramiento adecuado, empático y basado en la escucha activa. Se busca brindar una respuesta adecuada y específica, según el contexto, las necesidades y los deseos de la persona. Asimismo, se pretende que el personal comprenda y utilice las distintas herramientas puestas a disposición en las actividades anteriores. Este eje, está dividido en dos grandes actividades, una que apunta a la institucionalización de las instancias de formación en perspectiva de género para el personal policial desde su ingreso; y la segunda, al desarrollo de capacitaciones periódicas destinadas a los y las agentes que atienden a personas en situación de violencia de género. Ambas se orientan a reducir la discrecionalidad de las distintas dependencias y a fortalecer las capacidades del personal para el abordaje de este tipo de situaciones. De esta manera, se logrará formar al personal que ya se encuentra en funciones como aquellos/as que ingresarán a futuro, garantizando el sostenimiento a largo plazo, más allá del tiempo de implementación del proyecto y de la voluntad política coyuntural. En estas actividades participarán la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía, la Subsecretaría de Formación y Control y la Dirección de los CTD.

El último eje, a cargo de la Subsecretaría de Políticas de Seguridad Pública, el Observatorio de Seguridad Pública y la Dir. de Tecnologías, busca diagramar mecanismos de evaluación para conocer cómo se brinda el nuevo servicio de atención en cada espacio a través de la opinión de las personas que acuden. Para ello, se vinculará el SIUC a una API SMS para que la denunciante reciba un SMS que contenga un link que la redireccione a una encuesta de satisfacción. Por último, de manera semestral, el Observatorio de Seguridad Pública, sistematizará estos datos y confeccionará un informe que será utilizado por la UEP con el objetivo de evaluar el servicio de atención brindado y realizar propuestas de mejora.

Cabe destacar, que si bien la presente estrategia aporta herramientas innovadoras con grandes ventajas tanto para las personas en situación de violencia de género como para

el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, para su efectiva implementación es fundamental la decisión política. El dispositivo debe ser acompañado por el compromiso en la gestión de los acuerdos necesarios que permitan fortalecer la puesta en funcionamiento del proyecto y lograr su sostenibilidad. Además, se destaca que el elemento participativo es transversal a la estrategia, estando presente en cada etapa. En este sentido, no sólo se incorporan la perspectiva de las dependencias en los que se van a implementar las mejoras, sino que también se integran a los actores sociales y a los actores del poder judicial. Por último, se habilitará también la participación de las personas en situación de violencia de género mediante encuestas de evaluación dirigidas, priorizando el relato de la persona y de su experiencia en relación al servicio recibido, información clave para realizar evaluaciones concomitantes.

5.2.1 Cuadro resumen propuesta de intervención

EJES	ACTIVIDADES
Abordaje coordinado	<ul style="list-style-type: none"> - Conformación de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) -Mesa de trabajo con representantes del poder judicial -Mesa de trabajo con organizaciones que abordan casos de violencia de género en Rosario
Herramientas ágiles para la recepción de denuncias	<ul style="list-style-type: none"> - Adecuación del Sistema SIUC al Formulario de Denuncia para Situaciones en Contexto de Violencia de Género. -Implementación del SIUC en las dependencias del Ministerio de Seguridad. -Diseño de herramientas útiles para los y las agentes
Recursos humanos con perspectiva de género	<ul style="list-style-type: none"> - Institucionalización de las instancias de formación en perspectiva de género en el ingreso a la carrera policial. -Institucionalización de las instancias de capacitación en perspectiva de género para el personal civil y policial que se encuentren cumpliendo funciones.
Evaluación del servicio de atención	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de una encuesta de satisfacción de las usuarias. - Confección de informes semestrales. -Reuniones de trabajo semestrales para evaluar el

	servicio brindado y detectar posibilidades de mejoras
--	---

4.2 Objetivos

4.2.1 General

Contribuir a disminuir la revictimización de las personas en situación de violencia de género, en los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en Rosario.

4.2.2 Específico

- Fortalecer el servicio de atención a personas en situación de violencia de género que brindan los organismos dependientes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en Rosario.

4.3 Beneficiarios

4.3.1 Beneficiarios/as directos/as

- Personas en situación de violencia de género que realizan una denuncia en alguna dependencia del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en Rosario.

5.3.2 Beneficiarios/as indirectos/as

- Núcleo cercano a las mujeres víctimas de violencia de género de la ciudad de Rosario
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe ya que el proyecto que se implementará lo posicionará como un referente para el seguimiento de los casos de violencia de género a nivel nacional.
- IPEC/ INDEC al obtener información de todas las variables que utilizan para analizar la problemática de la violencia de género en la ciudad.

4.4 Actividades y tareas

ACTIVIDADES	TAREAS	RESPONSABLE
Actividad nº 1: Conformación de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP)		
<p>La UEP estará conformada por representantes de cada una de las áreas intervinientes en el proceso de atención a las personas en situación de violencia de género del Ministerio de Seguridad en la ciudad de Rosario así como el área encargada de planificar políticas públicas en el Ministerio de Seguridad, a los fines de garantizar la representación de los actores involucrados y dotarlo de la viabilidad política necesaria para lograr los objetivos del proyecto. De esta manera, quedará conformada por un/a (1) referente de la Subsecretaría de Seguridad Preventiva, un/a (1) referente de los CTD, un/a (1) referente de la Subsecretaría de Investigación Criminal; un (1) Jefe de la Unidad Regional N°2 de la Policía de la Provincia de Santa Fe y un (1) Jefe de la Agencia de Investigación Criminal.</p>	Gestionar la creación de la UEP	Subsecretaría de Políticas de Seguridad Pública
	Llevar a cabo la reunión para conformar el equipo de trabajo	Subsecretaría de Políticas de Seguridad Pública
	Redactar el acto administrativo	Subsecretaría de Políticas de Seguridad Pública
	Firmar el acto administrativo de implementación del proyecto	Subsecretaría de Políticas de Seguridad Pública
	Delimitar un cronograma de trabajo	Subsecretaría de Políticas de Seguridad Pública
Actividad nº 2: Mesa de trabajo con representantes del poder judicial		
<p>La presente actividad busca establecer criterios comunes de trabajo entre el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y las áreas tanto civiles como penales del poder judicial que intervienen en el abordaje de casos de violencia de género. Para ello, la UEP deberá, en primer lugar, organizar una reunión con la Fiscalía General del MPA, con la Fiscalía Regional N°2 y con los representantes de la Corte</p>	Coordinar la agenda de los funcionarios de alto rango de las diversas dependencias participantes.	UEP
	Realizar la reunión donde se presentará la estrategia	UEP

<p>Suprema de Justicia a los fines de presentar la estrategia elaborada y firmar un convenio de cooperación para garantizar un proceso de recepción de denuncias efectivo. En la reunión se dará cuenta de las ventajas de implementar el proyecto en el servicio brindado por cada una de las unidades intervinientes. Luego de haberse firmado el acta de cooperación, se deberán gestionar reuniones con representantes técnicos de la Unidad Fiscal de Violencia de Género y Delitos Sexuales (penal), la Oficina de Atención a Víctimas de Violencia Doméstica y de Género (civil), y la Oficina de Violencia Doméstica de Género (civil), a los fines de presentar las herramientas propuestas, como los protocolos de recepción de denuncias, derivación y traslado, los mapas de recursos y el sistema de recepción de denuncias. Por su parte, cada área tendrá la posibilidad de realizar sugerencias, y proponer mejoras en otros aspectos que consideren pertinentes. También se elaborará un cronograma de trabajo para la implementación de las herramientas en las distintas dependencias.</p>	Firma de acta de Cooperación	UEP
	<p>Concertar una reunión de trabajo con representantes de la Unidad Fiscal de Violencia de Género y Delitos Sexuales (Penal), la Oficina de Atención a Víctimas de Violencia Doméstica y de Género (Civil) donde se expliquen los aspectos técnicos de la estrategia y se reciban sugerencias</p>	
<p>Actividad nº 3: Mesa de trabajo con organizaciones que abordan casos de violencia de género en Rosario</p>		
<p>Con el objetivo de mejorar la derivación de las personas en situación de violencia de género y unificar criterios de trabajo, la UEP se comunicará con las agencias estatales y organizaciones no gubernamentales que abordan estos casos en Rosario para concretar una reunión en donde se presentará el proyecto. En esta mesa, además se relevará el tipo de servicios que brindan, el horario de atención y el dato de contacto. La UEP concretará la fecha, horario y modalidad (virtual o presencial), dependiendo de la coyuntura particular de la implementación del proyecto</p>	<p>Coordinar agenda con las agencias que abordan casos de violencia de género en Rosario.</p>	UEP
	<p>Llevar a cabo jornada de trabajo</p>	UEP
	<p>Relevar el tipo de servicio, números de contacto y horario de trabajo de cada institución</p>	UEP
	<p>Sistematizar datos de cada institución así como tipo de servicio, números de contacto y horario de trabajo.</p>	UEP
<p>Actividad nº 4: Adecuación del SIUC al Formulario de Denuncia para Situaciones en Contexto de Violencia de Género</p>		

<p>La presente actividad tiene como objetivo adaptar el SIUC al formulario de denuncia creado a partir de la Resolución n° 1027/2020 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. De esta manera, la carga de los datos de la denuncia quedará unificada en una misma herramienta a ser utilizada por los organismos del Ministerio de Seguridad de Santa Fe en Rosario. Asimismo, las unidades del Poder Judicial tendrán acceso a esta información agilizando la investigación penal y la implementación de las medidas autosatisfactivas, evitando así la revictimización de las denunciantes. Para ello, la UEP coordinará una reunión de trabajo para presentar el prototipo del SIUC y se intercambiarán propuestas de mejora para plasmarlas en el diseño final</p>	<p>Elaborar un prototipo del sistema adaptado al nuevo Formulario de Denuncia para Situaciones en Contexto de Violencia de Género</p>	<p>UEP</p>
	<p>Reunión entre la UEP, la Subsecretaría del Observatorio de Seguridad Pública y el Director de Tecnologías del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe para presentar la propuesta de adaptación del SIUC al Formulario de Denuncia para Situaciones en Contexto de Violencia de Género según Resolución 1027/2020 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y recibir sugerencias</p>	<p>UEP</p>
	<p>Diseño final de la adaptación del SIUC</p>	<p>Dirección de Tecnologías del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe</p>
<p>Actividad n° 5: Implementación del Sistema de Información Criminal en las dependencias del Ministerio de Seguridad</p>		
<p>La actividad tiene como objetivo la puesta en marcha de la nueva versión del SIUC en las dependencias seleccionadas. Para ello, la Dirección de Tecnologías del Ministerio de Seguridad relevará las capacidades informáticas de estos organismos para establecer aquellos en los que se implementará el sistema en esta primer etapa. Además, se definirán los permisos de los actores encargados de la carga de la denuncia (UOPs, Comisaría de la Mujer, CTDs) y los habilitados para visualizar la información (Unidad Fiscal de Violencia de Género y Delitos Sexuales, la Oficina de Atención a Víctimas de Violencia Doméstica y de Género y el Observatorio de Seguridad</p>	<p>Relevamiento de las capacidades informáticas de los organismos</p>	<p>Dirección de Tecnologías del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe</p>
	<p>Establecer los permisos para acceder al SIUC</p>	<p>UEP</p>
	<p>Instalar el SIUC en la Comisaría de la Mujer, los CTD y en las UOPs que dispongan de los recursos informáticos, de acuerdo al relevamiento inicial</p>	<p>Dirección de Tecnologías del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe</p>

Pública). Finalmente, se validará la herramienta de acuerdo a la experiencia de los y las agentes y se realizarán los ajustes necesarios.	Validar la herramienta y obtener retroalimentación de los usuarios (agentes)	Dirección de Tecnologías del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe
	Realizar mejoras	Dirección de Tecnologías del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe

Actividad nº 6: Diseño de herramientas útiles para los y las agentes

La presente actividad, a cargo de la UEP, tiene como objetivo el diseño de herramientas, destinadas a los y las agentes, a los fines de facilitar la toma de denuncia y optimizar el proceso de atención, asesoramiento y derivación. Para ello, se elaborará un manual de uso del SIUC orientado al usuario; un mapa de recursos de instituciones que abordan la temática en Rosario diferenciadas por el tipo de servicio y georeferenciadas; un protocolo que especifique los pasos para derivar correctamente a la persona dependiendo su situación particular y el motivo por el que se acercó; y un protocolo de traslado para aquellas personas que no poseen movilidad propia.	Elaborar manual de uso del SIUC	UEP
	Elaborar el recursero en base a la sistematización realizada en la actividad nº 3	UEP
	Diseñar el protocolo de derivación	UEP
	Relevar las unidades móviles disponibles para el traslado dentro de las dependencias del Ministerio de Seguridad.	UEP
	Gestionar y firmar un convenio con la Municipalidad de Rosario para contar con otros recursos de movilidad como los de la Guardia Urbana o el transporte público	UEP
	Diseñar el protocolo de traslado	UEP

Actividad nº 7: Institucionalización de las instancias de formación en perspectiva de género para el personal policial

<p>Esta actividad, a cargo de UEP, tiene como objetivo incorporar dentro del programa de cursado del ISEP contenidos teóricos y prácticos sobre perspectiva de género, el nuevo Protocolo para la Recepción de Denuncias en Contextos de Violencia de Género y su formulario anexo. Sus destinatarios serán los nuevos aspirantes a la carrera policial. Con relación a la atención se hará énfasis en la recepción de denuncia, el asesoramiento y la derivación a personas en situación de violencia de género. Se recomienda mencionar las consecuencias de una mala atención y un trato inadecuado, así como aquellas situaciones revictimizantes a las que el personal puede someter a las denunciadas.</p>	<p>Gestionar una reunión entre la UEP, la Subsecretaría de Formación y Capacitación y la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía y el Director del ISEP para redefinir los contenidos teóricos y determinar cómo incorporarlos al programa de la currícula del ISEP</p>	<p>UEP</p>
	<p>Diseñar un nuevo programa y bibliografía de la unidad de violencia de género</p>	<p>Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía y Director del ISEP</p>
	<p>Gestionar la implementación del programa en la currícula del ISEP</p>	<p>Subsecretaría de Control y Formación</p>
<p>Actividad nº 8: Institucionalización de las instancias de capacitación en perspectiva de género para el personal civil y policial que se encuentren cumpliendo funciones</p>		
<p>Esta actividad, a cargo de la UEP, la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía, tendrá como fin realizar de manera periódica instancias de capacitación para los y las agentes que atienden a personas en situación de violencia de género. Esta ronda de capacitaciones deberán contener cuestiones generales sobre la violencia de género y aspectos específicos del servicio de atención, tales como el Protocolo para la Recepción de Denuncias en Contextos de Violencia de Género y su formulario anexo, el Protocolo de Traslado y de Derivación, el Mapa de Recursos y el Manual de Uso del SIUC.</p>	<p>Convocar una reunión entre la UEP, la Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía y las fiscales de la Unidad de Violencia de Género y Delitos Sexuales para definir los contenidos teóricos y prácticos de las capacitaciones y acordar el esquema de trabajo</p>	<p>UEP</p>
	<p>Gestionar las capacitaciones</p>	<p>UEP y Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía</p>
	<p>Dictado de las capacitaciones</p>	<p>Subsecretaría de Bienestar y Género en la Policía</p>
<p>Actividad nº 9: Evaluación del servicio de atención desde la experiencia de la usuaria</p>		
<p>Esta actividad, a cargo del Observatorio de Seguridad Pública y la Dir. de Tecnologías,</p>	<p>Elaborar la encuesta de satisfacción</p>	<p>Observatorio de Seguridad</p>

<p>posibilita conocer la experiencia de la usará en el servicio brindado por el personal. Para ello, se vinculará el SIUC a una API SMS para que la denunciante reciba un SMS que contenga un link que la redireccione a una encuesta de satisfacción. Por último, de manera semestral, se confeccionará un informe para ser presentado ante la Dir. de los CTD, el Subsecretario de Políticas de Seguridad Pública, las Fiscales Adjuntas de las Oficinas de Violencia de Género y Delitos Sexuales, la Agencia de Control Policial con el objetivo de revisar el servicio de atención brindado y realizar propuestas de mejora.</p>		Pública
	Vincular el SIUC a una API SMS para enviar mediante SMS el link con la encuesta de satisfacción	Observatorio de Seguridad Pública
	Cargar la encuesta en la página web de la provincia	Dir. de Tecnología
	Confeccionar informes semestrales	Observatorio de Seguridad Pública
	Reunión para mostrar los resultados preliminares	Observatorio de Seguridad Pública
Actividad n°10: Producción de información		
<p>Esta actividad, a cargo del Observatorio de Seguridad Pública permitirá nutrir las bases del IPEC e INDEC de información valiosa para conocer el estado de situación de la violencia de género en la ciudad. El observatorio se encargará de enviar la información requerida por el IPEC cuando éste último la solicite. De esta manera, se firmará un convenio de cooperación y el Observatorio de Seguridad Pública será el organismo encargado de promover información relevada en los CTD, UOPs y Comisarías de la Mujer.</p>	Reunión entre representante del Observatorio de Seguridad Pública y el IPEC para determinar cómo se configurará la base de datos a enviar, así como su formato y sus plazos.	Observatorio de Seguridad Pública
	Firma de convenio de cooperación	Observatorio de Seguridad Pública

4.5 Resultados

- 1 Unidad Ejecutora de Proyecto conformada.
- 1 Acta de Cooperación con las oficinas del Poder Judicial que abordan casos de violencia de género firmada.
- 1 Recurso para la derivación de las denunciadas a otras organizaciones que abordan casos de violencia de género, en cada organismo dependiente del Ministerio de Seguridad en Rosario.
- 1 Sistema de Investigación Criminal adecuado a la resolución 1027 del Ministerio de Seguridad, instalado en el 70% de los organismos que

repcionan denuncias en la ciudad de Rosario.

- 1 manual de uso del SIUC, en cada dependencia que recepciona casos de violencia de género del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en Rosario.
- 1 protocolo de derivación, en cada dependencia que recepciona casos de violencia de género del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en Rosario.
- 1 protocolo de traslado, en cada dependencia que recepciona casos de violencia de género del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe en Rosario.
- 1 Unidad de Violencia de Género incorporada al Programa del curso de ingreso del ISEP.
- 1 capacitación anual realizada en cada dependencia del Ministerio de Seguridad que recepciona denuncias.
- Encuesta de satisfacción contestada por al menos el 50% de las denunciantes.
- 2 Informes semestrales sobre el estado de situación de la violencia en Rosario publicados.

5. REFLEXIONES FINALES

El presente TIF resulta un aporte innovador para contribuir y avanzar en la protección de los derechos de las personas en situación de violencia de género, diseñando acciones que mejoren la respuesta estatal brindada. De esta manera, el proceso analítico y creativo de este trabajo mantuvo el foco en las denunciantes cuyos derechos son vulnerados al acercarse a un organismo público solicitando atención o acompañamiento. Por este motivo, para evitar su desprotección o revictimización, elaboramos un diagnóstico y diseñamos una estrategia propositiva que impacte en la calidad del servicio que reciben las personas en situación de violencia de género.

Este trabajo se inició a partir de la demanda institucional propuesta por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe orientada a disminuir los femicidios desde su ámbito de actuación. Este lineamiento fue comprendido, desde el enfoque de política pública, como una toma de posición de esta institución estatal en relación a la cuestión. Aquí tuvo lugar nuestro primer desafío, ya que se trataba de una demanda demasiado amplia para ser abordada desde el presente trabajo y es por ello que decidimos reconfigurarla.

Al momento de elaborar el marco teórico retomamos las conceptualizaciones de la planificación estratégica, entendiendo que estas herramientas son útiles para traducir ejes y principios generales de gobierno en acciones concretas. Para indagar sobre la problemática de la violencia de género consideramos los debates de los feminismos que nos aportaron una mirada estructural de la violencia de género, entendiendo a ésta y al femicidio como las manifestaciones más extremas del sistema patriarcal. Además, rastreamos las definiciones de los tipos y modalidades de violencia de género reglamentadas en el ordenamiento jurídico. En este punto, queremos destacar que la conceptualización sobre determinadas prácticas adquiere sentido al transformarse en el encuadre legal que habilita (o no) a la garantía de ciertos derechos. Sin embargo, también observamos que estas nociones se construyeron históricamente en base a un sistema binario. Tal es así que la normativa existente hace referencia solo a mujeres y no a identidades disidentes. No obstante, esta limitación pudo ser saldada al momento del diseño del proyecto a partir de interpretaciones más amplias presentes en la Ley Nacional de Identidad de Género o fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Siguiendo con el proceso de indagación teórica se utilizó el andamiaje conceptual proporcionado por el enfoque de la seguridad pública, el cual nos permitió identificar que la inseguridad es vivenciada de forma diferente según el género. Asimismo, comprendimos que

las situaciones de violencia de género son hechos específicos que escapan a la generalidad de los delitos, y por ende, su abordaje requiere de estrategias que contemplen el contexto, las necesidades y deseos de la persona que busca protección en una institución estatal. A su vez, el presente enfoque permitió detectar que la calidad del servicio que reciben las denunciantes se encuentra condicionado por la matriz patriarcal y la cultura policial presentes en las estructuras de seguridad pública.

Por otro lado, en el apartado metodológico presentamos las herramientas utilizadas durante todo el proceso del TIF. El principal desafío que enfrentamos en ese momento fue vincular una problemática social con el abordaje institucional. Es decir, partimos desde un comienzo de dos niveles de análisis: el problema social, abordado desde la planificación estratégica y el institucional, abordado desde el estudio de la organización. Resaltamos de esta manera, las ventajas de combinar diversos instrumentos metodológicos que nos permitieron comprender la complejidad del problema.

En la etapa de diagnóstico analizamos la problemática de la violencia en la agenda social y política de los distintos niveles de gobierno y su impacto en la normativa internacional y local. Al momento de situar el análisis en la ciudad de Rosario, detectamos que existen una multiplicidad de actores que intervienen en la problemática de forma desarticulada, lo cual impacta en la calidad de atención que recibe la persona. Luego, centramos el diagnóstico en el servicio de toma de denuncia a personas en situaciones de violencia de género del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. En esta etapa, la mirada analítica y metodológica que nos aportó la carrera fue fundamental para elaborar la matriz del proceso de la denuncia, instrumento que permitió ordenar la información obtenida y detectar las dificultades y falencias presentes en cada organismo. Asimismo, las herramientas proporcionadas por esta disciplina académica posibilitaron la reflexión crítica e integral sobre los nudos problemáticos encontrados, los cuales fueron desagregados en diferentes componentes. Finalmente, logramos esquematizar el análisis de estos problemas en un cuadro de síntesis de hallazgos. En este apartado, el desafío se presentó a la hora de acceder a los datos de violencia de género de la ciudad en tanto la información cuantitativa era heterogénea y parcial, implicando un esfuerzo para completar el análisis con fuentes cualitativas.

En la instancia propositiva diseñamos la estrategia “Cuidado en Red: proyecto de fortalecimiento institucional para el abordaje de casos de violencia de género” orientada a mejorar la calidad del servicio brindado a personas en situación de violencia de género en Rosario. En este punto, se presentó un nuevo desafío que implicó circunscribir el alcance de

la estrategia a algunas problemáticas detectadas en la etapa diagnóstica, para garantizar la factibilidad, viabilidad y sostenibilidad de la propuesta. En este sentido, la iniciativa diseñada favorece la apropiación de las capacidades instaladas en la institución receptora y las potencia a través de la incorporación de herramientas innovadoras y de la participación de diversos actores claves. De esta manera, diseñamos una estrategia que contribuye a la protección de las personas y genera una red de contención y respuestas que contemplan la singularidad del caso desde el primer acercamiento a una institución dependiente del Ministerio de Seguridad.

La Ciencia Política proveyó de las herramientas teóricas, metodológicas y prácticas que nos permitieron describir, analizar e intervenir desde una institución estatal sobre un determinado problema social. La opción por un Trabajo Integrador Final bajo la modalidad de una Práctica Disciplinar nos resultó un gran desafío y una invitación a vincular formalmente nuestra experiencia laboral con nuestra formación académica. Además, consideramos que esta modalidad adquiere un gran potencial como herramienta para acceder al título de grado en tanto permite abordar de manera situada una problemática, en este caso la violencia de género, teniendo en cuenta la lógica, enfoques, recursos y marcos propios de la institución receptora.

Lo desarrollado por el presente trabajo constituye un aporte para continuar diseñando y pensando políticas públicas, herramientas de gestión y propuestas de mejora en pos de contribuir a garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencias. Se plantea como indispensable que desde la universidad se continúe generando conocimiento socialmente significativo para abordar esta problemática. En este trabajo, hemos aspirado a reafirmar el compromiso social que tiene la academia con la comunidad, poniendo a disposición de la sociedad los saberes y las herramientas provistos por la Ciencia Política. Estamos convencidas, como futuras politólogas, que a través de la producción de conocimiento y de la planificación se pueden generar acciones que amplíen derechos y contribuyan a transformar la realidad social.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva Luis F. (1993) "Problemas públicos y agenda de gobierno" Grupo editorial: Miguel Ángle Parrua.

Almerás, D & Calderon Lagaña, C (2012) "Si no se cuenta no cuenta: Información sobre la violencia contra las mujeres", Cuadernos de la CEPAL.

Barrancos, D. (2014). Los caminos del feminismo en la Argentina: historia y derivas. *Voces en el Fénix*, 32, 6-13.

Bid y Plenus (2017). "Marco conceptual y operativo del Programa de Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer". Serie: Servicios Integrados para el Empoderamiento de la Mujer. Banco Interamericano de Desarrollo y la Fundación PLENUS, Estrategias para la Inclusión Social y el Desarrollo.

Bortolotti, M., Figueroa, N. E., & Viano, C. (2017). Pioneras. La constitución del movimiento feminista en Rosario. *Zona Franca. Revista de estudios de género*, (25), 36-61.

Corsi, J. La violencia hacia las mujeres como problema social. Análisis de las consecuencias y los factores de riesgo; Fundación Mujeres; s/f. Disponible en: <http://tiva.es/articulos/Violencia%20hacia%20la%20mujer.pdf>

De Belém, D. P. Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI.

Expósito, F. ; Violencia de género; Revista Mente y Cerebro N° 48; Madrid, 2011. Disponible en: <http://www.investigacionyciencia.es/files/7283.pdf>

Fabri, L. (2013) Apuntes sobre feminismos y construcción de Poder Popular; Puño y Letra; Rosario. Disponible en: <https://nucleodegenerounr.files.wordpress.com/2013/03/luciano-fabbri-apuntes-sobre-feminismos-y-construccic3b3n-de-poder-popular.pdf>

Federman, N. (2014) "Buenas prácticas para la intervención policial en los casos de violencia policial, una guía federal": Fuerzas policiales y seguridad, Ministerio de seguridad de la Nación, Ciudad autónoma de Buenos Aires, 1° Ed.

Figueroa, B., Mollenhauer, K., Rico, M., Salvatierra, R., & Wuth, P. (2017). Creando valor a través del Diseño de Servicios. *Diseño de Servicios UC*, 68-70.

Garré, N. (2014) "La seguridad ciudadana en clave de género", *Voces del Fénix* n° 32 (98-108)

Ghilberto, L. (2013). Cultura policial y estereotipos. Exploración sociológica en la ciudad de Santa Fe. *Delito y Sociedad*, (35), 113-134.

INAM (2018) "Guía para la prevención e intervención de situaciones de violencia contra las mujeres en las organizaciones", Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires.

INDEC, I. N. (2018). *Informe Estadístico de Casos Línea 144*. Período 2018. Buenos Aires: INDEC.

IPEC, I. P (2019). RUVIM, *Registro Único de situaciones de Violencia hacia las Mujeres*. Santa Fe, Instituto Provincial de Estadística y Censos.

Langone, E. (20 de Enero de 2019), "Rosario encabeza el ránking de femicidios producidos en Santa Fe" La Capital, recuperado de: www.lacapital.com.ar

Langone, E. (01 de Agosto de 2019) "Las mujeres denuncian cada vez más violencia psicológica", La Capital, recuperado de: www.lacapital.com.ar

Matus, C. (1987). Política, planificación y gobierno. Caracas: Fundación altadir.

Martínez Nogueira, R. (2001). Estado, sociedad civil y gestión pública. Parte I y II. Magazine Instituto Internacional de Gobernabilidad, (25).

Nirenberg, O. (2006) "El diagnóstico participativo local en intervenciones sociales", Cuaderno °44 CEADEL, Arg.

OEA, O. d. (1994). "Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer". Belem do Para.

Octavio Bassó (2017) "Ruta Crítica: trayectorias que siguen las mujeres en situación de violencia", 1a ed adaptada. - Santa Fe: De l'aire.

ONU (2019) "Igualdad de Género", Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: www.un.org

ONU (2006) "Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer", Informe del Secretario General del sexagésimo primer período de sesiones.

ONU, N. U. (2006). *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*.

ONU, N.U. (2018). Análisis de Legislación sobre Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe e Insumos para una Ley Modelo. Alicia Deus y Diana Gonzalez.

PNUD, P. N. (2008). *Desafíos para la igualdad de género en la Argentina*. Buenos Aires: PNUD.

PNUD (2017) “Del Compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres América Latina y el Caribe”. Recuperado de: www.undp.org

Rico, N. (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Santiago de Chile, CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Russell, D. y Roberta H. (2006). *Feminicidio: Una Perspectiva Global*. México DF: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma de México, p. 74.

Pautassi, L (2013) “Informando y monitoreando El acceso a la información desde los indicadores de derechos humanos”, *Revista Internacional Sur*.

Segato, R (2003) “Las estructuras elementales de la violencia”, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

UNICEF. (2009). *Protección infantil contra la violencia, la explotación y el abuso*.

Sitios web

Diario el Tiempo: Mujeres policías presentan un proyecto de ley con perspectiva de género (07 de Marzo de 2019). Recuperado de: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/mujeres-policias-presentan-un-proyecto-de-ley-con-perspectiva-de-genero>

Defensor del pueblo de la Nación (2019) “Observatorio de femicidios”. Recuperado de: <http://www.dpn.gob.ar/observatorio-femicidios.php>.

Diario La Capital. Disponible en: <https://www.lacapital.com.ar/>

Gobierno de la provincia de Santa Fé. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Disponible en:
<https://www.indec.gob.ar/>

Ministerio Público de la Acusación: Disponible en
https://mpa.santafe.gov.ar/services/view/mapa_de_fiscales

Municipalidad de la ciudad de Rosario. Disponible en <http://rosario.gov.ar>

Redacción Rosario Plus (2020, 01 de Enero) , “Sain: La Policía no está preparada para situaciones de violencia contra la mujer”, Rosario Plus.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). Disponible en <https://www.un.org/es>

ONU MUJERES. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es>

ONU MUJERES: Noya disponible en: https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response?gclid=Cj0KCQjwxNT8BRD9ARIsAJ8S5xZkUYZBFvfoIETHOpPqvMvj2oh1riS-qKWMQZgNf-1a0zfQBCNUSaoaAtuXEALw_wcB

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en:
<https://www.ar.undp.org/>

ANEXOS

1. MARCO NORMATIVO

Nivel Internacional

Con el fin de desarrollar una mejor lectura de la temática propuesta resulta pertinente hacer mención al marco normativo, que regula la problemática de la violencia contra las mujeres. Estas normas fueron producto de la lucha de mujeres organizadas a lo largo y a lo ancho del mundo que lograron poner el tema en la agenda de gobierno y se fueron traduciendo en tratados internacionales, leyes, decretos y ordenanzas que regulan las acciones del Estado y la sociedad al respecto. Las mismas, estructuran el encuadre legal en el cual pueden desarrollarse las políticas estatales al respecto.

- Carta de las Naciones Unidas (1945), en su Preámbulo se destaca la necesidad de: "reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres.
- Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en el año 1967 (CEDAW). "Al adscribir a la cedaw, los estados-parte asumen como injusticia la disparidad de género y se comprometen a otorgar un trato igualitario a hombres y mujeres, a sancionar cualquier tipo de práctica que perpetúe esta desigualdad, y a promover medidas transitorias y "acción afirmativa" para modificar las asimetrías en el ejercicio pleno de derechos" (PNUD:2008).
- Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 y la creación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que tiene como función vigilar la aplicación de la convención por los Estados que la han suscrito. En la misma, se declara que la discriminación contra las mujeres vulnera los principios de igualdad de derechos y de respeto a la dignidad humana, dificultando la plena participación de las mujeres en la vida política, social, económica y cultural. Además, en la Recomendación nº 19 el Comité adhiere a su definición de violencia a la realizada por los funcionarios de las instituciones públicas. "Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional sobre derechos humanos u otros convenios,

además de violar la Convención” (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer:1992).

- Además de ello, han sido importantes los avances alcanzados a través de las cuatro conferencias mundiales sobre la mujer celebradas en el marco de la Organización de las Naciones Unidas -la primera de ellas celebrada en México en el año 1975, y las posteriores: Copenhague 1980, Nairobi 1985 y Pekín 1995. En conjunto, estas cumbres internacionales generaron un marco conceptual y político, que derivó en un planteo crítico sobre las políticas neutrales. Dicha perspectiva señala los resultados desiguales de ese tipo de tratamiento, en las relaciones entre hombres y mujeres, remarcando la efectividad de acciones específicas.
- En 1993 se celebra la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la Mujer en el cual Las Naciones Unidas definen la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia de género que resulte, o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará (sitio de su adopción en 1994), establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y destaca a la violencia como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Propone por primera vez el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como fundamentales para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad. Además, en su art. 8 establece la necesidad de: “fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la Ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción eliminación de la violencia contra la mujer” (Convención de Belém do Pará: 1994).
- La Declaración y la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 fue clave ya que estableció estrategias fundamentales para el desarrollo eficaz de las políticas de igualdad y el empoderamiento de las mujeres en todas partes. La Plataforma de Acción apunta a el libre ejercicio de las libertades y opciones

de todas las mujeres, y hacer realidad todos sus derechos entre ellos el de vivir sin violencia.

- El país se encuentra comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales fueron adoptados por todos los Estados Miembros en 2015 como un llamado universal para poner fin a la pobreza, a la discriminación y a la violencia, a proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para el 2030. Entre estos objetivos, el quinto, busca promover la igualdad de género. Se considera que la igualdad no es solo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Para lograrlo, el objetivo se propone: “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (ODS: 2015).

Nivel Nacional

Siguiendo con la línea de los acuerdos internacionales, Argentina otorgó jerarquía constitucional a tratados de derechos humanos en 1994. Esto implicó nuevas herramientas jurídicas en la protección de la mujer y el empoderamiento de las mismas. En lo que respecta a la sanción de leyes que brindan un amparo legal hacia las mujeres, se nombraran algunas de ellas:

- Ley 23.179: suscribe y ratifica a la Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer el 17 de julio de 1980.
- Ley 24.632: ratifica la “Convención de Belem do Pará” que entiende a la violencia contra la mujer como una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y varones, reafirmando que constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Ley N° 24.417/1994 de Protección contra la Violencia Familiar: Normativa de la violencia doméstica.
- Ley N° 25.087/1999: “Ley de Delitos Contra la Integridad Sexual”. Se trata de agresiones sexuales que atentan contra la integridad, la privacidad y la identidad de las personas. Incluye abusos sexuales, abusos sexuales agravado, promoción y

facilitación de la prostitución, corrupción de menores, proxenetismo agravado y rufinería, difusión de imágenes y espectáculos pornográficos de menores, exhibiciones obscenas, sustracción o retención de una persona con la intención de menoscabar su integridad sexual, ciberacoso sexual infantil o grooming.

Ésta ley modifica el Título III del Libro Segundo del Código Penal. Sus principales disposiciones son: sustituye la rúbrica del título "Delitos contra la honestidad" por el de "Delitos contra la integridad sexual"; Reconoce distintos tipos de agresiones sexuales, de acuerdo al daño provocado: abuso sexual, abuso sexual calificado y violación; Modifica la definición del artículo 119º sobre violación, partiendo de un concepto más amplio, al considerar que el acceso carnal puede ser por cualquier vía; Deroga el artículo 132º que eximía de prisión al delincuente por casamiento posterior con la víctima, eliminando la posibilidad de que el violador sea eximido de la pena por casarse con la víctima; Separa los delitos de corrupción y de prostitución agravando las mínimas de las penas de prisión o reclusión en el caso de los/as menores. El delito de pornografía sanciona al que produjere o publicare imágenes pornográficas o espectáculos en vivo, con la participación de menores de 18 años y a quienes facilitare el acceso o lo distribuyera a menores de 14 años.

- Ley N° 26.061/2005 "Ley de Derechos de niños, niñas y adolescentes". Tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.
- Ley N° 26.485/2009, "Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales". Además como se ha mencionado, conceptualiza la violencia, sus diferentes modalidades así como los tipos que existen. Por último, establece la necesidad de implementar registros de situaciones de violencia contra las mujeres de manera interjurisdiccional e interinstitucional; y contempla la definición y cálculo de indicadores básicos que deberán ser aprobados por todos los ministerios y secretarías competentes.
- Ley N°26.743: Ley de identidad de género. Esta ley garantiza el respeto a la identidad autopercibida cualquier persona. Del mismo modo, la ley garantiza que cada persona

que así lo desee pueda pedir que rectifiquen toda su documentación en relación con su sexo, nombre e imagen.

- Ley N° 26.842/2012: “Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas”. Ésta ley entiende por trata de personas al ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o acogida de personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países.
- Resolución N° 120/2011. Del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Establecida con el objetivo de implementar en conjunto con organismos nacionales, provinciales y municipales y organizaciones sociales, las tareas vinculadas con la elaboración de sanciones a la violencia de género establecidas por la ley de 26.485/2009.
- En el 2019 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.499/2019, conocida como “La Ley Micaela”, la cual obliga a todas las personas que trabajan en los tres poderes del Estado Nacional a recibir capacitaciones en temas de género y violencia contra las mujeres.

Nivel Provincial

Dentro del marco regulatorio provincial, se destacan algunas leyes como:

- Ley provincial 13.348/2013: Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. La misma es reglamentada por el decreto 4.028/13, y adhiere sin reservas a la Ley Nacional 26.485.
- Para efectivizar las transformaciones a las que aspira este marco regulatorio, el Estado provincial aprueba el 2 de junio de 2016 el decreto N° 12.1920.
- Resolución 1227 (Ministerio de seguridad) : Guía de intervención para las fuerzas de seguridad ante casos de violencia de género.
- Resolución 3192/19 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe: “Protocolo de actuación y procedimiento de la dirección provincial de los centros territoriales de denuncias”.

- Por último, en Marzo del 2020 la Provincia de Santa Fe reglamentó la ley nacional nº 27499, la “Ley Micaela”, norma que establece la capacitación obligatoria en género y violencia contra las mujeres en los tres poderes del Estado

Nivel Local

El posicionamiento que adquiere Rosario frente a la problemática permite trazar elementos de continuidad advertidos a nivel provincial. Dichos lineamientos se evidencian en la siguiente normativa:

- Ordenanza Nº 8186 (con su modificatoria en la Ordenanza Nº 8912)- Protocolo de Atención Integral para la Mujer en casos de Interrupción legal del embarazo.
- Ordenanza Nº8.337 - Servicios Especializados en Prevención y Atención de la Violencia hacia la mujer en el ámbito familiar dependiente del Programa de Violencia Familiar de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario. Sus principales objetivos son: Atención y Protección a Mujeres y sus hijos/as en situación de violencia familiar; promover una vida libre de violencia para las mujeres víctimas de violencia familiar; promoción de derechos de las mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito familiar. Como servicios básicos de atención en violencia hacia la mujer la existencia de: línea telefónica gratuita atención Interdisciplinaria; Albergue de protección; campañas de difusión y concientización sobre la problemática; capacitación a los distintos profesionales intervinientes en el tratamiento de la problemática.
- Ordenanza Nº 8.956 - Emergencia Pública en Materia Social por Violencia de Género en el ámbito de la Ciudad de Rosario, con el fin de optimizar todos los recursos municipales necesarios para el correcto y eficaz funcionamiento de los programas de atención a mujeres víctimas de violencia, que diseñan y ejecutan políticas y acciones tendientes a garantizar la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres
- Ordenanza Nº 9.032 - Programa de Asistencia a Víctimas de Trata de Personas en Rosario
- Ordenanza Nº 9403 -Creación del "Programa de Formación y Concientización sobre el Parto y Nacimiento respetado"

- Ordenanza N° 9592: Ordenanza N° 8186. "Protocolo de Atención Integral para las Personas con derecho a la Interrupción Legal del Embarazo".
- Ordenanza N° 9998: Ley N° 13.891. Capacitación obligatoria en Derecho y perspectiva de género, y prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- Decreto N° 1214 (y sus modificatorias, Ordenanza No 6238 y el Decreto 8514) - Creación del Servicio de Atención de Casos de Maltrato Familiar: "Teléfono Verde", destinado a brindar asesoramiento jurídico a través del Colegio de Abogados de Rosario y asesoramiento psicológico mediante grupos de ayuda mutua.
- Decreto N° 1824/18: Protocolo de actuación ante Violencia de Género en el ámbito laboral municipal.

2. Descripción de las medidas autosatisfactivas

Entre las medidas autosatisfactivas presentes en la Ley 26.485 se establece que la/el juez/a a cargo podrá:

- Ordenar la prohibición de acercamiento del presunto agresor al lugar de residencia, trabajo, estudio, esparcimiento o a los lugares de habitual concurrencia de la mujer que padece violencia;
- Ordenar al presunto agresor que cese en los actos de perturbación o intimidación que, directa o indirectamente, realice hacia la mujer;
- Ordenar la restitución inmediata de los efectos personales a la parte peticionante, si ésta se ha visto privada de los mismos;
- Prohibir al presunto agresor la compra y tenencia de armas, y ordenar el secuestro de las que estuvieren en su posesión;
- Proveer las medidas conducentes a brindar a quien padece o ejerce violencia, cuando así lo requieran, asistencia médica o psicológica, a través de los organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil con formación especializada en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres;
- Ordenar medidas de seguridad en el domicilio de la mujer;

- Ordenar toda otra medida necesaria para garantizar la seguridad de la mujer que padece violencia, hacer cesar la situación de violencia y evitar la repetición de todo acto de perturbación o intimidación, agresión y maltrato del agresor hacia la mujer.
- Sin perjuicio de las medidas establecidas en el inciso a) del presente artículo, en los casos de la modalidad de violencia doméstica contra las mujeres, el/la juez/a podrá ordenar las siguientes medidas preventivas urgentes:
- Prohibir al presunto agresor enajenar, disponer, destruir, ocultar o trasladar bienes gananciales de la sociedad conyugal o los comunes de la pareja conviviente;
- Ordenar la exclusión de la parte agresora de la residencia común, independientemente de la titularidad de la misma;
- Decidir el reintegro al domicilio de la mujer si ésta se había retirado, previa exclusión de la vivienda del presunto agresor;
- Ordenar a la fuerza pública, el acompañamiento de la mujer que padece violencia, a su domicilio para retirar sus efectos personales;
- En caso de que se trate de una pareja con hijos/as, se fijará una cuota alimentaria provisoria, si correspondiese, de acuerdo con los antecedentes obrantes en la causa y según las normas que rigen en la materia;
- En caso que la víctima fuere menor de edad, el/la juez/a, mediante resolución fundada y teniendo en cuenta la opinión y el derecho a ser oída de la niña o de la adolescente, puede otorgar la guarda a un miembro de su grupo familiar, por consanguinidad o afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada o de la comunidad.;
- Ordenar al presunto agresor abstenerse de interferir, de cualquier forma, en el ejercicio de la guarda, crianza y educación de los/as hijos/ as;
- Otorgar el uso exclusivo a la mujer que padece violencia, por el período que estime conveniente, del mobiliario de la casa.(Ley 26.485:2009)

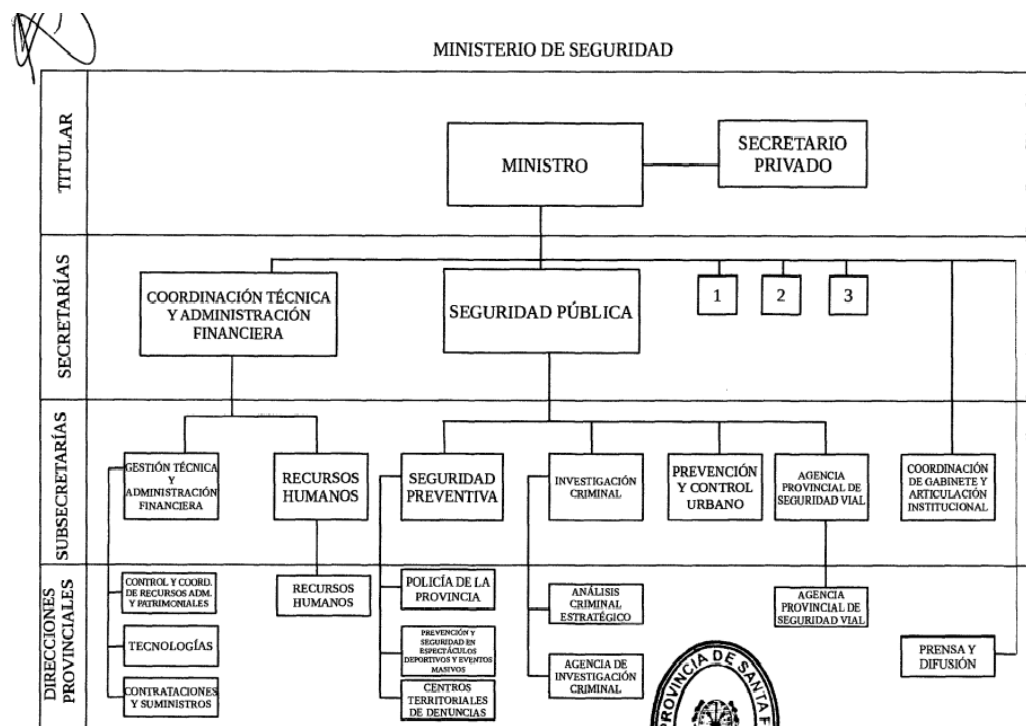
3. Actores entrevistados

En el presente cuadro se esbozan los actores entrevistados, clasificándolos a partir de la metodología Mapa de Actores Clave (MAC). Las categorías seleccionadas para la descripción son el perfil y la pertinencia institucional de cada uno, comportándose de forma abierta con los datos aportados por los/las entrevistadas. Luego, se los clasifica con la categoría "Tipo de institución" cuyos valores son: "Estatal- Poder Ejecutivo", "Estatal- Poder Judicial" y ONG". A su vez, para la categoría "Estatal- Poder Ejecutivo", se desagrega la categoría "Tipo de Cargo" y se mide a partir de 2 valores: "Político" y "Operativo".

Perfil del actor	Pertinencia institucional	Tipo de Institución	Tipo de cargo
Directora de CTD	Centros Territoriales de denuncia	Estatal- Poder Ejecutivo	Político
-Ex delegada del Instituto Nacional de Mujeres.	Instituto Nacional de Mujeres	ONG	
Trabajadora del área de Violencia de Género y Trata de Personas de la Agencia de Investigación Criminal	Agencia de Investigación Criminal	Estatal- Poder Ejecutivo	Político
Acompañante Legal de la Asociación "Víctimas de Violencia".	Asociación "Víctimas de Violencia"	ONG	
Fiscal adjunta de la oficina de Violencia de Género.	Unidad de Violencia de Género y Delitos Sexuales del Ministerio Público de la Acusación	Estatal- Poder Judicial	
Fiscal adjunta de la oficina de Delitos Sexuales.	Área de Violencia de Género y Delitos Sexuales del Ministerio Público de la Acusación.	Estatal- Poder Judicial	
Personal receptor de incidencias.	Sistema de Atención telefónica y de Videovigilancia de la Central de Emergencias 911.	Estatal- Poder Ejecutivo	Operativo

Agente Policial	Unidades de Orden Público	Estatal-Poder Ejecutivo	Operativo
Referente del área sur de Santa Fe de la Comisaría de la Mujer.	Comisaría de la Mujer.	Estatal-Ejecutivo	Poder Operativo
Referente Institucional	Desarrollo Social	Estatal-Ejecutivo	Poder Político
Referente Institucional	Instituto de la Mujer	Estatal-Ejecutivo	Poder Operativo
Acompañante legal.	Asociación Civil "Ampliando Derechos"	ONG	

4. Organigrama del Ministerio de Seguridad



Fuente: Ministerio de Seguridad. Decreto 47/ 2020

5. Organismos provinciales que forman parte del estudio del RUVIM

Las bases que hoy se reciben en IPEC vinculadas a RUVIM son:

- Ministerio Público de la Acusación
- Observatorio de Violencia hacia la Mujer Municipalidad de Rosario
- Ministerio de Salud

Áreas que forman parte del sistema de carga RUVIM:

- Comisarías de la Mujer
- Centro Territoriales de Denuncia
- Penitenciaría -cárcel de la Mujer de la ciudad de Santa Fe-
- Áreas de la mujeres de municipios y comunas convenidas con RUVIM
- Defensoría del Pueblo -Centro de asistencia a la Víctima-
- Corte Suprema -Juzgado de Familia de la ciudad de Santa Fe-
- Centro de Asistencia Judicial
- Bienestar Docente -Ministerio de Educación-
- AMSAFE -Asociación de Magisterio de Santa Fe-
- Centro de Acción Familiar -Ministerio de Desarrollo Social-
- Organizaciones Sociales convenidas con el Ministerio de Desarrollo Social
- Asociación Civil Generar
- IPEC

