



Foto de portada: Iniciativa Spotlight

Iniciativa Spotlight en Argentina

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL ABORDAJE SOBRE ACCESIBILIDAD A SERVICIOS DE ATENCIÓN

DEPARTAMENTO DE RIVADAVIA

2020



**Propuesta metodológica
para el abordaje sobre accesibilidad a servicios de atención
y capacidades estatales en materia de violencia de género**



Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo Iniciativa Spotlight

Producto 4: Diagnóstico de accesibilidad y calidad del servicio de instituciones públicas y agenciamientos vecinales que asisten a mujeres en situación de violencia.

13 de Mayo de 2020

Contenido

I. Resumen ejecutivo.	3
II. Un marco contextual y normativo local, para comprender los servicios de atención y la capacidad de las instituciones públicas de la Provincia de Salta, a nivel sistémico.	8
Breve descripción del sistema judicial de protección a mujeres en el Norte de la Provincia de Salta; roles y funciones del Poder Judicial y Ministerio Público	12
Ámbito municipal: políticas descentralizadas y Área de la mujer municipal.....	16
Registros oficiales sobre violencia hacia las mujeres	22
III. La interpretación de la calidad y accesibilidad a los servicios de atención a mujeres en situación de violencia. Perspectiva de las instituciones locales y usuarias potenciales de dichos servicios.	24
Eje 1. Instituciones Públicas Santa Victoria Este y Coronel Juan Solá.	25
Disponibilidad.	25
Accesibilidad.	32
Buena calidad del servicio.	39
Aplicación de recursos.	44
Rendición de cuenta.	46
Capacidad de mejora del servicio.	46
Eje 2. Nuevas institucionalidades que intervienen en las rutas críticas de violencia	47
Consejo de ancianos en comunidades indígenas	47
Organizaciones Campesinas.	48
CONCLUSIONES	51
ANEXOS	56

I. Resumen ejecutivo.

El presente informe se enmarca en el proyecto de investigación SDC 15/19 ARG/SPOTLIGHT que tiene como objetivo brindar asistencia técnica para la generación de un modelo de asistencia para la atención de mujeres en situación de violencia de género desde una perspectiva interseccional a nivel territorial en el marco de la iniciativa Spotlight (IS). La estrategia de intervención de la IS se organiza en 6 pilares:

1. Legislación de políticas
2. Fortalecimiento institucional
3. Prevención de violencias
4. Servicios de calidad y accesibilidad
5. Gestión de la información
6. Movimiento de mujeres y de organizaciones de la sociedad civil para trabajar en la erradicación de violencia contra niñas y mujeres

El objetivo de este documento es presentar el diagnóstico realizado focalizando en el Pilar 4 de la iniciativa, es decir, servicios de calidad y accesibilidad para la atención de mujeres en situación de violencia, que tienen las instituciones públicas y agenciamientos locales de la Provincia de Salta, particularmente del Departamento Rivadavia representado por los Municipios de Coronel Juan Solá y Santa Victoria Este.

Cabe destacar que para dar cuenta de las complejidades del territorio y visibilizar las problemáticas a nivel sistema se incorporó la metodología de Innovación: Acupuntura de Sistemas desarrollada por la Universidad de Stanford¹. El objetivo de la metodología es abordar una problemática compleja con una visión estratégica que permita planificar intervenciones que tengan un impacto a nivel sistema, es decir, que permitan resolver nudos problemáticos que históricamente han sido invisibilizados o poco abordados debido a que, a través de las metodologías tradicionales, se llega a un nivel de análisis más superficial.

Para poder acceder a la perspectiva de los actores locales se planificó la realización de las siguientes entrevistas y grupos focales:

- Entrevistas con Instituciones Públicas locales: 4 en cada municipio. Se seleccionó, la policía, el hospital, las escuelas, Juzgados de Paz.

¹ Desarrollado y patentado por Banny Banerjee, profesor de la Universidad de Stanford y fundador de Global ChangeLabs.

- Entrevistas a usuarias del servicio de atención: 12 en cada municipio. Se intentó obtener una perspectiva diversa y heterogénea entrevistando a mujeres indígenas jóvenes y adultas, mujeres criollas del campo y del pueblo jóvenes y adultas.
- Grupos focales con usuarias del sistema: 6 grupos focales por localidad favoreciendo la misma diversidad mencionada anteriormente.

Durante la ejecución de la investigación la coyuntura política y sanitaria, presentó distintas dificultades:

- En primer lugar, en Santa Victoria Este se ha vivido un clima de tensión social, en el que se sucedieron distintos hechos de violencia² en el Municipio, el Hospital, las comunidades indígenas y criollas creando un clima de desconfianza y amenaza permanente.
- En segundo lugar la declaración de la emergencia sanitaria³ por las condiciones de extrema vulnerabilidad de la población wichí y criolla favorecieron la presencia in situ de múltiples actores nacionales e internacionales en simultáneo que convocaban permanentemente a los distintos grupos sociales a reuniones y encuentros, esto llevó la atención de la comunidad a participar esos espacios para conseguir nuevos recursos y plantear sus demandas históricamente invisibilizadas.
- En tercer lugar, la declaración de la Pandemia COVID-19 por la Organización Mundial de la Salud no sólo se constituyó como una nueva amenaza para las poblaciones más vulnerables y el sistema de salud local, sino que, además, imposibilitó que los equipos pudieron continuar trabajando con presencia territorial ya que tuvieron que mantener la cuarentena obligatoria.

El permanente clima de violencia y desconfianza en el Municipio de Santa Victoria Este, fue la causa principal para que el equipo decidiera un cambio de estrategia metodológica. Es por ello que para la primera etapa de esta investigación se decidió no realizar convocatorias públicas ni difundir la información a la comunidad, sino, en cambio convocar pequeñas reuniones cerradas con referentes locales.

Por otro lado, además de las problemáticas anteriormente mencionadas, según los informantes clave en Santa Victoria Este era “la primera vez que se abordaba la problemática de violencia en la comunidad”⁴ y en Coronel Juan Solá, si bien había habido una experiencia, fue la primera⁵.

² <https://www.pagina12.com.ar/252917-balearon-la-casa-del-intendente-de-santa-victoria-este>
<https://www.pagina12.com.ar/263688-la-falta-de-dinero-amenaza-la-institucionalidad-en-santa-vic>
<https://cuartopodersalta.com.ar/continua-la-toma-en-la-municipalidad-de-santa-victoria/>

³ <https://www.pagina12.com.ar/244282-el-gobierno-declaro-la-emergencia-socio-sanitaria-por-180-di>
<https://informatosalta.com.ar/contenido/220792/wichis-rechazan-la-continuidad-de-la-gerente-del-hospital-de-santa-victoria-este>

⁴ Entrevista MCA.

⁵ Campaña de prevención de violencia de género protagonizada por las mujeres criollas de la Mesa de organizaciones de la Ruta 81. Onu Mujeres.

Cuando comenzaron a implementarse los grupos focales, se encontraron algunos obstáculos. En un primer momento, se percibía gran entusiasmo de las mujeres sobre el encuentro y la temática, se planificaba la reunión, y, sin embargo, al momento de su ejecución, las informantes no asistían al encuentro. Se indagó respecto a ello, y se identificó que las mujeres tenían vergüenza de compartir sus experiencias vinculadas a la violencia. Los equipos locales volvieron a convocar a las referentes en varias oportunidades y cuando se concretaron los encuentros, sucedía que las mujeres no querían hablar o no se podía profundizar en el tema. Al finalizar el grupo focal, las participantes se contactaban con los equipos para solicitar entrevistas privadas informales, que no sean grabadas. Una de las estrategias fue incorporar otras metodologías y protocolos para la implementación de los grupos, como, por ejemplo, la lectura de un caso. Esto fue muy productivo y se percibió que las mujeres se sentían más cómodas y en confianza hablando de un caso de otro.

Debido a la extensión en los tiempos por los obstáculos anteriormente mencionados y al confinamiento obligatorio declarado por el Gobierno Nacional, de la totalidad de grupos focales planificados (12, 6 en cada comunidad) pudieron realizarse 10. Los 2 grupos focales que no pudieron realizarse corresponden a Santa Victoria Este. Fue por ello que el equipo continuó el trabajo realizando 2 entrevistas en profundidad a las mujeres referentes de cada uno de esos grupos.

Cabe destacar que un obstáculo, a nivel estructural, que atravesó toda la investigación fue la falta de acceso a las Tecnologías de la información y la comunicación. Como se ha mencionado en el documento N° 3, el sistema de comunicaciones es muy limitado en las zonas Rurales de la Provincia de Salta. La señal de telefonía no es de calidad ni en zonas urbanas y la conexión a internet tampoco, esto generó un doble esfuerzo por parte de los equipos para poder generar los intercambios a nivel local que se planificaron.

A pesar de los obstáculos encontrados los criterios de la selección de muestra fueron oportunos y permitieron tener una diversidad de perspectivas. Se identificaron 3 grupos de referencia, para lograr visibilizar las distintas barreras existentes para la accesibilidad a los servicios esenciales:

- I. Mujeres criollas/campesinas de las áreas urbanas: jóvenes y adultas. Mujeres que vivan en el ejido municipal y tengan accesibilidad física a las instituciones públicas.
- II. Mujeres criollas/campesinas de los puestos más aisladas: jóvenes y adultas. Mujeres que vivan en puestos criollos y vivan a más de 20 km de las zonas urbanas.
- III. Mujeres indígenas: jóvenes y adultas.

Para cada uno de estos grupos se analizará de manera transversal el factor etario de manera tal de identificar la situación diferencial de las mujeres jóvenes y adultas, también en función

del Plan de capacitación previsto. Cabe señalar, a este propósito, que en los últimos años ha habido un cambio sustancial tanto en las mujeres criollas y campesinas, así como en las indígenas, respecto al acceso a la educación, secundaria, terciaria y en algunos casos universitaria. Es por ello, que se identifica una brecha intergeneracional en términos de conocimientos y capacidades instaladas, que es necesario identificar.

En los próximos apartados se presenta el diagnóstico realizado organizado en 3 ejes

1. Legislación y normativa. Aquí se buscó comprender el contexto provincial e identificar a nivel normativo, cuáles fueron las políticas públicas implementadas en materia de género. Para ello, se realizó un breve recorrido histórico desde la declaración de las primeras leyes hasta la actualidad para comprender los actores y mecanismos de atención identificando rutas críticas.
2. La mirada de las instituciones locales. Una vez identificada la ruta crítica, se intentó analizar la perspectiva de las instituciones locales que tienen presencia física en los municipios de Santa Victoria Este y Coronel Juan Solá (policía, hospital, juzgados de paz, etc.).
Resulta fundamental hacer una distinción entre las organizaciones a nivel provincial y local. Estas últimas constituyen el portal de acceso al sistema judicial o cuasi judicial. Es por ello que se realizará un análisis de su funcionamiento, guiado por las dimensiones de CEDAW⁶ (disponibilidad, accesibilidad, calidad del servicio, rendición de cuentas).
3. La perspectiva de las usuarias del servicio. Finalmente se indagó sobre la perspectiva de las usuarias sobre la accesibilidad de los servicios y las capacidades de asistencia, con el propósito de comprender desde sus propias voces cuáles las necesidades de fortalecimiento que presenta el sistema.

En líneas generales, los resultados hallados pueden sintetizarse en:

1. Problemáticas emergentes:
 - Naturalización de la violencia: el problema de la violencia es que no es identificada como un problema ni a nivel comunitario ni institucional.
 - Condiciones de extrema vulnerabilidad tanto de mujeres criollas como indígenas. Las primeras por las condiciones de aislamiento y residencia patrilocal y las segundas por ver debilitado su liderazgo tradicional.
 - Falta de autonomía económica. Problemática estructural que no permite que las mujeres puedan salir del círculo de violencia.
2. Cobertura no es lo mismo que presencia. Tendencia de las instituciones a priorizar la cobertura antes que la accesibilidad y la buena calidad.

⁶ CEDAW. (2015). *Recomendación general num 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*. Naciones Unidas

3. Nuevos dispositivos sobre viejas estructuras. Reformas que impulsa el ejecutivo provincial sobre las mismas estructuras antiguas del Estado.
4. Instituciones que pierden legitimidad ante la sociedad civil. La crisis de representación implica errores en la forma de planificar y disparidad en la asignación de recursos.
5. Brechas en el desarrollo institucional en materia de género entre de instituciones de nivel central e instituciones locales.
6. Urgencia de fortalecimiento de la sociedad civil.
7. Empoderamiento económico de las mujeres y alfabetización estatal.

Aprendizajes generados en el marco de la pandemia COVID-19:

1. Inversión en infraestructura de comunicaciones como una condición indispensable para disminuir el aislamiento.
2. Desarrollo de asistencia virtual para mejorar el acceso a la justicia.
3. Diseño de una red virtual de prevención y atención multisectorial y multiactoral.
4. Favorecer la autonomía económica de las mujeres.
5. Potenciar economías locales y fortalecer sistemas productivos tradicionales.
6. Fortalecer los espacios propios de las mujeres.

II. Un marco contextual y normativo local, para comprender los servicios de atención y la capacidad de las instituciones públicas de la Provincia de Salta, a nivel sistémico.

El objetivo de este apartado es comprender de forma integral y sistémica, cuáles son las instituciones, los mecanismos y procesos formales de atención pública a mujeres en situación de violencia, es decir, cuáles son los caminos que las mujeres tienen que transitar para recibir asistencia y acompañamiento de las instituciones públicas; y, definir el rol, el alcance y la responsabilidad de cada una de esas instituciones que forma parte de ese proceso, permitirá visibilizar las **rutas críticas de violencia de género**. Para Montserrat Sagot⁷ (2010), este concepto, da cuenta de los diversos caminos que toman las mujeres para salir, ella y sus hijos/as, de la situación de violencia, esta ruta involucra una multiplicidad de instituciones –entre ellas, policiales, judiciales, de salud, etc.– provinciales y locales. Comprender de forma integral y sistémica las instancias de atención pública, permitirá visibilizar cuáles son los puntos de intervención estratégicos en los que se tiene que incidir para lograr cambios a nivel sistema, que superen las iniciativas lineales y de bajo impacto.

La asistencia a mujeres víctimas de violencia por parte de la política pública es un tema relativamente nuevo e indiscutiblemente heredero del acceso a la justicia por parte de las mujeres, debiendo su nacimiento al desarrollo que han tenido los avances de los organismos internacionales materia de derechos humanos, la capacidad de articulación de los poderes estatales pertenecientes a los países adherentes a las convenciones de derechos humanos y, fundamentalmente, *“la mayor visibilización de las violencias y discriminaciones contra las mujeres ocurrido en las últimas décadas”* (Zaikoski Biscay, 2016)

“[...] ha sido recientemente que la literatura científica se ha centrado en comprender cómo las instituciones sociales han contribuido a reforzar o, por el contrario, a deconstruir un orden social marcado por la desigualdad de género” (Heim y otros, 2012, 106)

Ahora bien, para efectos de este estudio, el documento 33 de CEDAW es especialmente importante debido a que su ámbito de recomendación incluye “[...] los procedimientos y la calidad de la justicia para las mujeres a todos los niveles de los sistemas de justicia, incluidos los mecanismos especializados y cuasi judiciales. Los mecanismos cuasi judiciales comprenden todas las acciones de los órganos o dependencias administrativas públicas, similares a los que realiza la judicatura, que tienen efectos jurídicos y pueden afectar a los derechos, deberes y prerrogativas jurídico” (CEDAW, op cit).

Además, incorpora conceptos tales como **“sistemas de justicia plural”** (2015, p5) refiriéndose a “[...] múltiples fuentes de derecho, ya sea oficiales u oficiosas —estatales, no

⁷ Sagot, Montserrat (2010). La ruta crítica de las mujeres afectadas por violencia intrafamiliar en América Latina. Estudio de casos en diez países. OPS/OMS. Programa Mujer, Salud y Desarrollo.

estatales y mixtas— que pueden encontrar las mujeres cuando procuran ejercer su derecho de acceso a la justicia. Los sistemas de justicia comunitarios, religiosos, consuetudinarios, indígenas y comunitarios [...] pueden ser oficialmente reconocidos por el Estado, funcionar con aquiescencia del Estado con o sin una situación jurídica explícita, o funcionar fuera del marco regulatorio del Estado” (2015, p6)

Un largo recorrido de esfuerzos internacionales aterriza en Argentina a principios de 2015, el **Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres** surge como una obligación derivada de la **Ley 26.485** de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres⁸. Esta Ley fue sancionada en el año 2009 y el primer Plan Nacional de Acción fue difundido recién en octubre del 2015, tras el reclamo de distintas organizaciones, instituciones y actores de la sociedad civil.

El 26 de julio de 2016, se presentó el **Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres para 2017-2019**. A diferencia del anterior, que explicitaba la planificación estratégica conformada por dos ejes de acción y tres ejes transversales, 69 medidas y 137 acciones, este nuevo plan estableció diferentes plazos de cumplimiento para cada una de las acciones, lo que significa un avance en relación al Plan anterior a nivel de implementación⁹.

La provincia de Salta, lugar desde donde emerge este estudio, adhiere al Plan Nacional el 21 de Marzo de 2018¹⁰. Se trata de la décimo cuarta provincia en adherirse. El gobernador de dicho periodo, Juan Manuel Urtubey, justificó la decisión diciendo: “La provincia de Salta tiene indicadores que a nosotros nos obligan a trabajar el doble de lo que se trabaja en otros lugares, es la única manera de revertir esta problemática” (Secretaría de Comunicación, Gobierno de la Provincia de Salta, 21 3 18).

Es menester mencionar que algunas investigaciones señalan que aún subsisten problemas algunos problemas que fueron mencionados en estudios anteriores, tales como el de CIDH 2007 (OAS & CIDH, 2007) que dicen relación con las dificultades para

⁸ La ley 26.485 en su artículo 9 le impone al Consejo Nacional de las Mujeres el deber de “Elaborar, implementar y monitorear un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres”

⁹ En el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se creó la Oficina de Violencia Doméstica (Acordada CSJN N° 39/06) y la Oficina de la Mujer (Acordada CSJN N° 13/09). A su vez, dentro del Ministerio Público, la Defensoría General de la Nación creó la Comisión sobre Temáticas de Género (Res. DGN N° 1154/072), de la que dependen, desde 2009, Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Jurídico Gratuitos para Víctimas de Violencia de Género; mientras que la Procuración General de la Nación creó un Programa sobre Políticas de Género (Resolución PGN533/12), y en fecha reciente la Unidad Fiscal Especializada de Violencia contra las Mujeres (UFEM, Resolución PGN N° 1960/15).(MPD, 2015, p. 10)

¹⁰ “(...) establecer los principios, las garantías y el procedimiento de actuación judicial para la aplicación de la Ley Nacional 26.485, de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres y la Ley 7.403 de Protección de Víctimas de Violencia Familiar, en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales.” (Ley 7888, art2)

monitorear los resultados de las modificaciones a las políticas públicas. A la vez, organismos “bisagras” de estas reformas, tales como el Ministerio Público Fiscal Argentino, argumentan que “[...] los estudios de estas características no son sistemáticos, sino que se cuenta con algunas investigaciones e informes de organismos públicos y de las organizaciones de la sociedad civil. Los escasos y aislados estudios se traducen en un vacío informativo sobre la victimización de las mujeres y el desempeño de los sistemas de administración de justicia a nivel nacional. Este panorama fragmentado dificulta la posibilidad de dimensionar el problema, así como sus perspectivas y posibles estrategias de reversión” (Min Publico de la Defensa, 2018)

Tanto en Argentina como en otros países latinoamericanos, organismos como PNUD reconocen al menos 3 periodos en los que se generó legislación que favorezca el acceso a la justicia por parte de las mujeres (Essayag, 2017):

- i. **Legislaciones “de primera generación” que protegen solamente los derechos de las víctimas/sobrevivientes frente al ejercicio de la violencia doméstica y/o violencia intrafamiliar que ubican la asistencia a la mujer ligada al ejercicio de la reproducción social.** En Salta, la **Ley 7403/** de protección contra la violencia familiar se ubica en este contexto: por una parte, visibiliza el espacio propio de la mujer y sus problemáticas específicas en la unidad doméstica. La mujer deja de ser una herramienta para la ley y progresivamente sus problemáticas son reconocidas en el ámbito de la unidad familiar. Sin embargo, esta transformación se daba necesariamente en el marco de vínculos familiares violentos donde la mujer sufría violencia estrictamente como producto de la relación que se entablaba con el victimario.
- ii. **Un segundo periodo de generación de “leyes integrales” de violencia contra las mujeres.** En la práctica, estas legislaciones intentaron articular distintas políticas públicas de diversas áreas (salud, educación, trabajo, etc) tal como lo define la Convención de Belén do Para en su artículo 2 (OAS & MESECVI, 1994). Esto permite comprender que el estado identificó que la problemática era integral y requería un abordaje de las distintas jurisdicciones del Estado.

En este sentido **en el año 2014 el Gobierno Provincial Salteño decretó la emergencia social por violencia de género.** El decreto provincial N° 2654 habilita al Poder Ejecutivo a realizar acciones y generar políticas públicas orientadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia de género en todas sus manifestaciones¹¹.

¹¹ http://boletinoficialsalta.gob.ar/NewDetalleDecreto.php?nro_decreto=2654/14

Dentro de las principales iniciativas se destacan dos ejes de análisis para entender la de los avances en materia legislativa:

- a. *Amplitud*. La Ley N° 7863. El 11 de diciembre del 2014 se promulga la ley 7863 de creación del Observatorio de Violencia contra las Mujeres como ente autárquico y autónomo, destinado al monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización de datos e información sobre la violencia contra las mujeres en la provincia de Salta; el mismo comenzó a funcionar el 25 de noviembre del año 2015. Este Observatorio tiene por misión el desarrollo de un sistema de información permanente que brinde insumos para el diseño, implementación y gestión de políticas públicas tendientes a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Transcurridos 8 años desde la sanción de la ley 7403/06 es menester evaluar los alcances que ha tenido la política pública gracias a este instrumental. El Estado Provincial comienza a recuperar evidencias de implementación y demanda de servicios de asistencia y con ello puede darle una magnitud al problema que se extiende por distintas áreas tales como Educación, Salud, Medios de Comunicación, Empleo, etc. La violencia de género atraviesa múltiples espacios sociales y representa un lugar en el que los movimientos sociales y las demandas de la población conjugan y debaten, generando propuestas que posteriormente serán trabajadas por el Observatorio.

- b. *Profundidad*. La Ley 7888. Anterior a la sanción de esta ley se entendían los problemas de violencia contra la mujer en relación a un vínculo con su agresor. Con su desarrollo se reconocen múltiples dimensiones de violencia presentes en distintas etapas de la vida de la mujer. *La erradicación de la violencia contra la mujer es también un asunto de la justicia penal*. Por esta razón, el articulado promueve una serie de transformaciones institucionales en la estructura judicial en todo el territorio salteño:
 - Creación de 5 juzgados de violencia Familiar y de Género con competencia para aplicar/reglamentar la Ley Nacional N° 26.485 y la Ley Provincial N° 7.403.(dos en el distrito judicial centro, 1 en Orán, 1 en Tartagal y 1 en el Distrito Judicial del Sur Metán)¹²
 - Creación de un cargo de Fiscal Penal de Violencia de Género para el distrito judicial centro.¹³
 - Creación de una unidad de evaluación de riesgo en materia de violencia de género, conformada por un equipo interdisciplinario, en al ámbito del Ministerio Público¹⁴

¹² Art.3 Decreto Provincial N° 2654

¹³ Art. 4 Decreto Provincial N° 2654

¹⁴ Art, 5 Decreto Provincial N° 2654

Resulta pertinente resaltar aquí que la ley N° 7888 reconoce la necesidad de incorporar la participación social de instituciones privadas, tales como las organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y otras de materia idónea. Este cuerpo jurídico, finaliza con el “adentro y afuera” sobre violencia de género y plantea la problemática con una connotación pública, independientemente del lugar o tiempo en el que dicha situación se circunscriba.¹⁵

3. **Finalmente, el tercer periodo de legislaciones incorpora cuestiones fundamentales tales como la figura del femicidio como delito**, con la finalidad de implementar una política criminal con perspectiva de género que fortalece, por un lado, las estrategias de persecución y sanción de los responsables de los hechos de violencia contra las mujeres y, de otro, garantiza la reparación y compensación de las víctimas. En el caso Salteño se encuentra la Ley N° 8139 de Adhesión a la Ley Nacional N° 27.499 denominada “Ley Micaela”, con la cual se busca establecer la capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); a los fines de dar cumplimiento a lo firmado en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Breve descripción del sistema judicial de protección a mujeres en el Norte de la Provincia de Salta; roles y funciones del Poder Judicial y Ministerio Público

Este apartado se realizará una presentación de los organismos y circuitos judiciales que poseen jurisdicción en los Municipios de Coronel Juan Solá y de Santa Victoria Este. Como se puede observar a continuación se presentarán las principales instituciones que componen el sistema de asistencia judicial y otros datos clave que serán la línea de base para desarrollar el diagnóstico.

Debido a la extensión geográfica y a la dispersión de la población que se visualiza en el Departamento Rivadavia, a éste le corresponden dos circunscripciones Judiciales: Orán y Tartagal:

- El distrito judicial de Orán incluye los municipios de: Aguas Blancas, San Ramón de la Nueva Orán, Hipólito Irigoyen, Pichanal, Colonia Santa Rosa Urundel y el Sur del Departamento de Rivadavia (Municipio de Rivadavia Banda Sur). Presta servicios de justicia a una población de alrededor de 147.684 personas. El asentamiento humano más alejado de los servicios de justicia lo constituye el paraje El Destierro, ubicado en Rivadavia Banda Sur, a unos 282 km.

¹⁵ Ley 7888, art 3

- El distrito judicial de Tartagal, incluye los municipios de Tartagal, Aguaray, Salvador Mazza, Embarcación, Ballivian, General Mosconi y la parte Centro y Norte de Rivadavia (Sta Victoria Este y Coronel Sola). Su alcance abarca a unas 178.421 personas. La mayor distancia física hacia tribunales lo tiene el paraje Fortín Belgrano, ubicado en Coronel Sola, distante a unos 288 km.

Cada distrito presenta Juzgados de violencia de género y oficinas de Violencia Familiar y de Género (Orán y Tartagal).

En el año 2016 se sancionó y promulgó la Ley 7954 a través de la cual se crearon las Oficinas de Violencia Familiar y de Género (OVFG) en todos los distritos judiciales de la Provincia. En 2018 se inauguró la primera oficina del interior en el Distrito Judicial Tartagal. Las OVFG tienen como función:

- Recibir de manera directa o por remisión denuncias por hechos de violencia familiar y de género
- Brindar información y asesoramiento sobre los cursos de acción posible;
- Realizar las derivaciones correspondientes;
- Elaborar un informe de riesgo cuando la denuncia se presente de manera directa en las oficinas;
- También en los casos de presentaciones ante la oficina, disponer, si hubiere lesiones, la inmediata constatación de las mismas por profesionales del Servicio Médico del Poder Judicial
- Confeccionar los informes que requiera el o la juez/a competente en los términos de la legislación vigente.

Actualmente la OVFG se ha convertido en el principal órgano de denuncia al cual recurren las víctimas para atender casos de violencia de género aún en otros ámbitos diferentes al doméstico o de las relaciones de pareja. Es preciso agregar que en cada distrito judicial actualmente existe una OVFG.

En estos distritos judiciales, el Ministerio público incluye el siguiente esquema de funcionamiento

A) MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

El MPF es considerado un órgano independiente dentro del sistema de administración de justicia. El rol que les corresponde a los y las fiscales que lo conforman tiene como objetivos primordiales, según el artículo 166 de la Constitución Provincial, los siguientes:

- Llevar adelante la política criminal del estado y ser impulsor de la acción penal.
- Defender los intereses generales de la sociedad.

- Intervenir en todo asunto de interés público sometido a su competencia mediante las acciones procesales pertinentes o articulando los mecanismos extrajudiciales que la ley pone a su disposición.
- Perseguir las violaciones a los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad

Con respecto a la parte penal, el Procurador a cargo de su Ministerio tiene la facultad de definir cómo se persiguen determinados delitos, que, a su criterio, resultan lesivos a los intereses generales de la sociedad. **En ese marco, la estructura del Ministerio Público Fiscal se ajusta a los cambios que la realidad demanda y por ello se conforma en unidades especializadas, (fiscalías penales de género)**

B) MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA

- Defensorías Oficiales de violencia familiar y de género 1 en el distrito Orán y 1 en distrito Norte Tartagal.

Los defensores oficiales para víctimas de violencia familiar y de género integrantes del Ministerio Público tienen la misión de garantizar el acceso a justicia de las víctimas, velar por el reconocimiento de sus derechos en sede judicial y extrajudicial y la representación como querellante particular en el proceso penal cuando el hecho de violencia constituye delito

- Defensorías oficiales Civiles: Dos en Distrito Orán y Dos en Tartagal

Los defensores oficiales civiles integrantes del Ministerio Público atienden temas de familia, civil, comercial, laboral y administrativos y actúan en todas las instancias y ante organismos del poder público y ante las instituciones privadas. Evacúan consultas jurídicas de cualquier naturaleza, asisten a personas carentes de recursos y actúan en representación de los ausentes.

- Defensores penales: Dos en Distrito Oran y Tres en Tartagal.

Los defensores oficiales penales integrantes del Ministerio Público aseguran la efectiva asistencia y defensa judicial de los derechos de las personas imputadas de un delito, sin tener en cuenta su situación económica. Actúan ante los Juzgados de Instrucción Formal, Correccional, y de Menores.

- Asesorías itinerantes Multifuero: Uno para Distrito Orán y Uno para Tartagal

Las Asesorías Jurídicas Itinerantes, tendrán por misión prestar asesoramiento jurídico a las personas de escasos recursos que vivan alejadas de los lugares donde están asentadas las cabeceras de los departamentos judiciales. La tarea de los funcionarios que las conformen será la de atender a los ciudadanos orientándolos en lo necesario para la defensa de sus personas, sus derechos y el fiel cumplimiento de la ley y de las garantías constitucionales que

les amparen. Su número será fijado por el Reglamento General¹⁶ Estas Asesorías recorren los municipios pertenecientes al distrito judicial dos veces al mes.

C) MINISTERIO PÚBLICO PUPILAR

- Asesoría de Incapaces: Dos para Distrito Orán y tres en Distrito Norte Tartagal (dos localizadas en Tartagal y la otra en Embarcación)

Son **Asesores de Incapaces** los magistrados que deben intervenir en protección de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, en procesos judiciales y extrajudiciales. Esta intervención generalmente se traduce en la definición de una estrategia de protección especial: ya sea en la forma de asistencia y control de los representantes legales o apoyos de sus asistidos. También incorporan la representación directa de los asistidos ante la omisión de los representantes legales, la existencia de intereses contrapuestos o la ausencia de los mismos.

Los Asesores de Menores e Incapaces cumplen las siguientes funciones

- Intervenir en forma complementaria en todo asunto judicial que afecte los derechos, intereses o bienes de sus asistidos.
- Promover o intervenir en forma principal cuando los derechos de sus asistidos estén comprometidos y exista inacción de sus representantes, cuando el objeto del proceso sea exigir el cumplimiento de los deberes a cargo de los representantes o apoyos; cuando carecieran de representante o apoyo y fuera necesario proveer a la representación o sistema de apoyos y salvaguardas para el ejercicio de su capacidad jurídica.
- Se encuentran legitimados para solicitar la restricción de la capacidad de las personas afectadas en su salud mental.
- Debe procurar la determinación de la paternidad en los supuestos en que el niño esté inscripto sin filiación paterna determinada.
- Visitan regularmente las instituciones donde se encuentran alojados niños, niñas, adolescentes o personas afectadas en su salud mental, a los fines de verificar el respeto a los derechos humanos de los mismos.
- Tiene la representación de todas las personas menores de edad, con legitimación suficiente para iniciar acciones en resguardo de derechos de incidencia colectiva de los niños.

D) SAViC – OOyD

- Servicio de Asistencia a la Víctima (SAViC) y Oficina de Orientación y Denuncia (OOyD) ambos organismos dependen de la órbita del Ministerio Público.
- Se encuentran ambas reparticiones en Distritos de Tartagal y Oran.
- SAViC es un servicio de asesoramiento y acompañamiento a víctimas de violencia de género, maltrato o abuso

¹⁶ Art 64 Ley 7328/04

- O OyD es un servicio que recibe denuncias por violencia familiar, violencia de género y contravenciones.

E) POLICIA DE SALTA - División de Coordinación y Contención para Operadores en Violencia Intrafamiliar.

La división cuenta con 157 operadoras/es VIFG que prestan servicio en todo el territorio provincial. Cabe destacar que no prestan servicios exclusivamente en la problemática de violencia, sino que durante su turno de 8 horas también continúan realizando otras tareas de seguridad.

Teóricamente, **cada repartición policial a nivel de Comisaría y Sub Comisaría tendría asignado un operador/operadora VIFG que es quien acompaña, orienta en primer término y mantiene un seguimiento de oficios y casos de violencia.** Sin embargo, muchos de estos cargos son ocupados por personal “sancionado” por su superior, restringiendo la tarea del operador VIFG a mantener algunas de las perimetrales u otras medidas cautelares, exclusiones o prohibiciones de acercamiento dictadas por los Juzgados correspondientes. Generalmente existe uno por comisaría, debiendo cubrir por sus propios medias áreas mayores a los 35 km en el Departamento de Rivadavia.

Como se puede observar en el desarrollo precedente de composición del Sistema de acceso a la justicia, si bien la provincia de Salta dispone de unidades especializadas, juzgados de género, fiscalías, oficinas de orientación y denuncia, ministerio pupilar, operadores de violencia dependientes de la policía, se observa:

- la concentración de toda esta estructura institucional en los grandes centros urbanos: Tartagal y Orán.
- la ausencia de reparticiones judiciales en el Departamento Rivadavia; y
- que el impacto de la reforma, alcanzó al sistema de justicia y no a las instituciones y redes de servicios esenciales que trabajaban con el mismo y que son actores claves, implementadores de la restitución de derechos de las mujeres en el territorio.

Por ello, se puede afirmar que a nivel de las **instituciones provinciales** ha habido grandes avances en materia de políticas públicas de género, pero el desafío es que las instituciones públicas locales sean visualizadas por la justicia como parte de un sistema de administración que sin su participación no puede ser integral ni territorial.

Ámbito municipal: políticas descentralizadas y Área de la mujer municipal.

Desde el marco normativo los dispositivos de atención de los servicios esenciales a mujeres y niñas en el ámbito municipal se dividen en dos grandes grupos, por una parte se tienen las políticas descentralizadas y por otra el área de la mujer municipal

1. Descentralización:

La descentralización operativa de las políticas sociales del gobierno Salteño, es un proceso que parte el año 2010 con el Decreto 472/10 de beneficios asistenciales y continúa hacia 2018 con la implementación municipal de los dispositivos provinciales con supervisión de este. En este aspecto, los municipios asumen la administración de los fondos que se transfieren en virtud de cada uno de los programas o subprogramas de los que deben rendir cuenta toda vez que el ejecutivo les demande.

CUADRO COMPARATIVO DE DESCENTRALIZACIÓN		
POLITICAS DESCENTRALIZADAS	MUNICIPIO CORONEL SOLA	MUNICIPIO SANTA VICTORIA
INFANCIA		
Centros de Desarrollo Infantil,	EXISTE OPERATIVO	NO EXISTE, SOLO OPERADORES E INT AMBULATORIA
Centros de Inclusión Transitoria (adolescentes)	NO EXISTE	NO EXISTE
Sistemas Alternativos (familias substitutas)	NO EXISTE	NO EXISTE
FAMILIA		
Programas Incluyendo (externalizar adolescentes de dispositivos del estado), Fortalecimiento Familiar	NO DESCENTRALIZADO CUMPLE FUNCIONES UNA REPARTICIÓN PROVINCIAL	NO DESCENTRALIZADO CUMPLE FUNCIONES UNA REPARTICIÓN PROVINCIAL
NUTRICIÓN		
Nutrivínculo (Pan Casero),	OPERATIVO	OPERATIVO
Abordaje Integral de Políticas Alimentarias (AIPAS),	OPERATIVO MEDIANTE ACREDITACIÓN DE TARJETA ALIMENTARIA	OPERATIVO MEDIANTE ACREDITACIÓN DE TARJETA ALIMENTARIA
Nutrivínculo (Comedores)	NO EXISTE	NO EXISTE
EMERGENCIAS		
Asistencia Crítica y/o Emergencia,	OPERATIVO COMPRA DE PASAJES Y MEDICAMENTOS	OPERATIVO PAGO DE SUELDOS DE PERSONAL MUNICIPAL
SENSIBLE AL GENERO		
	NO EXISTE	NO EXISTE

Hogares de contención y convivencia		
-------------------------------------	--	--

2. Área de la mujer municipal

Esta repartición generalmente depende de la Secretaría de Acción Social de cada municipio. El responsable legal de la organización es su intendente, quién asume la responsabilidad legal una vez ratificado su cargo por el tribunal electoral.

El área de la mujer municipal (de aquí en adelante AMM) se crea a partir de una resolución del ejecutivo municipal, adoptando los principios del decreto provincial n°2955/97 quién da existencia al Consejo Provincial de la Mujer (CPM), órgano responsable de articular avances de política pública nacional sobre y colaborar en el fortalecimiento institucional de las mujeres en los espacios de gobierno local.

AMM se encuentra integrada por un titular representativo de la comunidad (sin embargo en su mayoría se trata de empleados municipales con trayectoria en la materia). Dicta su reglamento de funcionamiento de acuerdo con CPM, sin embargo depende administrativamente del municipio.



Figura 01 Ubicación de AMM en organigrama municipal

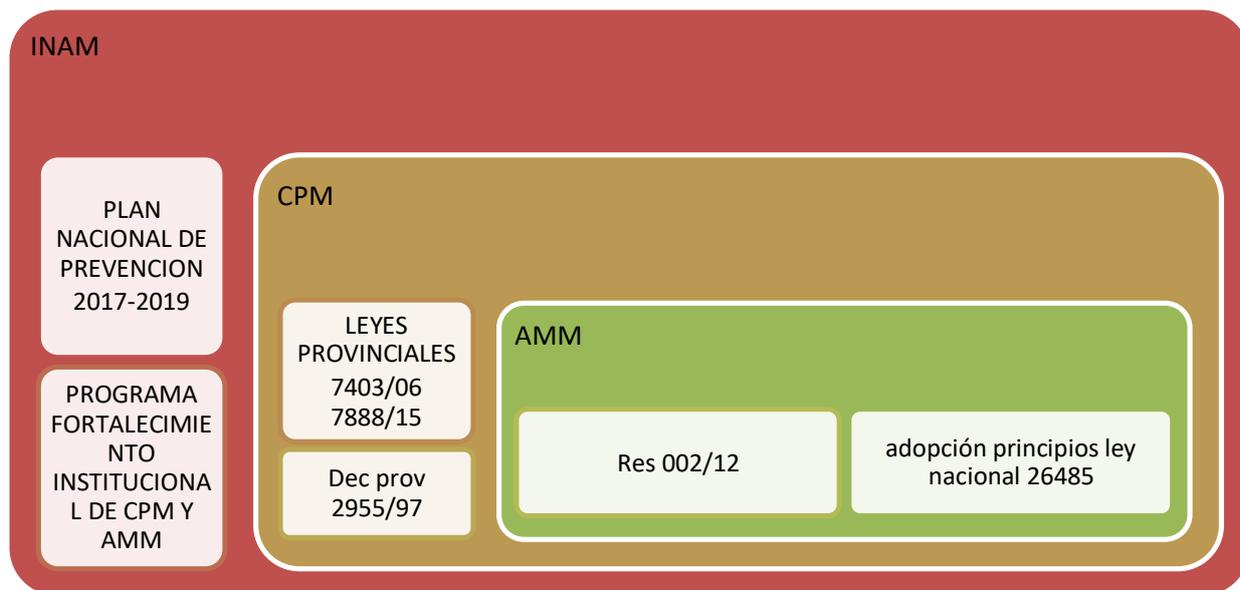


Figura 02 Esquema Político Pública de Derechos de la Mujer y Equidad de Género

Área de la Mujer Municipal¹⁷:

Su objetivo es formular políticas sociales a nivel local, en coordinación y articulación con otras dependencias y niveles de gobiernos municipales, provinciales y nacionales para implementar programas dirigidos a las mujeres y sus familias, niños y niñas, mujeres jóvenes y adultas mayores, mujeres con capacidades diferentes, entre otras, que permita mejorar la calidad de vida de las mujeres del municipio en especial aquellas en situación de vulnerabilidad y riesgo social.

Su cumplimiento, en este sentido, involucra la necesidad de determinadas condiciones programáticas, entre las que se cuentan:

- Diseñar, **programar e implementar servicios sociales para las mujeres desde una perspectiva integral**, tomando a la mujer en su contexto de tramas sociales y culturales que tiendan a la conformación de espacios de fortalecimiento de derechos, favoreciendo de esta forma los procesos de desarrollo comunitario.
- Utilizar un **modelo cooperativo de acción social a nivel municipal** para los servicios sociales superando los fines asistenciales, de rehabilitación, prevención y promoción social para tender a un objetivo educativo capaz de alentar diferentes formas de participación sociales, con el fin de evitar que surjan nuevas carencias o situaciones problemáticas en el resto de la población
- Poseer un **marco de valores** que respalde cualquier actividad en el que se refleje el compromiso y sensibilidad social, la responsabilidad, honestidad y transparencia, calidad y calidades en la atención, respeto a la dignidad de las personas, eficiencia, justicia social y profesionalismo.
- Ejecutar **actividades que estimulen la participación popular de la mujer en la resolución de los problemas presentes y futuros de la comunidad** por la vía de la

¹⁷ resolución municipal 022/2012

cooperación, otorgando un rol preponderante a las mujeres y sus organizaciones de base.

Análisis de Capacidades Sustantivas Esquema de relaciones con actores sociales de Beltranou (Beltranou, 2013, 2015)

Vínculo que el área de la mujer municipal tiene o desarrolla con otros actores no estatales

Coronel Solá:

Una vez que se implementó AMM, quedó ubicada administrativamente en la órbita de la Secretaría de Acción Social. A su vez, la dirección técnica depende jerárquicamente del titular de la Secretaría en tanto que la implementación recae sobre la figura del titular del área, quien es un empleado o empleada municipal que, según una decisión político institucional, es – por trayectoria de proyectos e iniciativas – quién más cercano se encuentra de los objetivos que promueve esta instancia. En este sentido, la forma de implementar AMM concuerda plenamente con los instrumentos de gobierno local existentes.

En cuanto a la posibilidad de trabajar interinstitucionalmente con actores no estatales (y estatales de otras áreas) prima ante todo la trayectoria del titular de AMM quién participa en una instancia mayor llamada Mesa de Gestión Comunitaria (MGC). Esta instancia articula necesidades planteadas por actores, grupos, organizaciones e instituciones provenientes de distintos ámbitos del municipio (vecinos por el medio ambiente, escuela, grupos de emprendedores, madres contra el paco) con recursos jurídicos, sociales y técnicos pertenecientes a la órbita municipal. El AMM participa generalmente en los debates que plantean los distintos actores de MGC y en los casos en que todas aquellas propuestas o problemáticas atraviesen los objetivos de trabajo pone a disposición sus servicios o bien apoya la iniciativa de otro actor público/privado con recursos municipales o asistencia técnica según su disponibilidad.

Santa Victoria Este

La actual gestión municipal no ha conformado aún el dispositivo. La gestión anterior ubicó las problemáticas de las mujeres dentro de una secretaría de acción social y grupos vulnerables. No hubo un planteamiento real de constituir AMM debido a que el ejecutivo mantuvo una visión “paternalista” de los temas de género, asociándolos a problemáticas relativas al ámbito familiar.

Legitimidad del sujeto estatal

El Consejo Provincial de La Mujer (CPM) es el órgano provincial encargado de nuclear a todas las AMM actualmente vigentes. Ello permite que se realicen actividades donde AMM pueden interactuar con otros niveles del Estado Provincial y Nacional, de esta forma CPM acerca recursos y respalda a AMM en actividades fuera del marco de acción municipal. AMM puede gestionar y movilizar ante el ejecutivo provincial una serie de distintas problemáticas relacionadas con los derechos de las mujeres sin embargo no genera acuerdos formales de cooperación pues ellos deben ser refrendados por la autoridad máxima comunal

(intendente). De la misma forma, las distintas áreas del Estado Provincial y Nacional que desarrollan diferentes instrumentos de política pública entienden que el AMM es parte de una política Transversal en cuanto a los derechos de las mujeres, por tanto, cada vez que se piensan acciones en conjunto se busca directamente a la titular de AMM. El ciudadano o el usuario de AMM no realiza distinción entre los servicios de esta repartición y la que le antecede en grado (Secretaría de Acción Social) la valoración es mayormente interinstitucional.

Características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática

Los grandes instrumentos que impulsan y fundamentan AMM a nivel nacional son la resolución CNM 6 14/6/09, donde el Consejo Nacional de Las Mujeres, crea el programa de Fortalecimiento Institucional de áreas de la mujer provincial, municipal y organizaciones de la sociedad civil y el Plan Nacional para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra la mujer 2017 – 2019 (ley 26.485).

En cuanto al recurso humano, En el Municipio de Coronel Solá el AMM no cuenta con un referente fijo nombrado para tal fin, es decir, se contempla como un espacio burocrático en el que delimitan algunas actividades del tipo “conmemorativas” (día de la mujer, día de la madre, etc) y otras recreativas. Todo ello restando poder y espacio al rol de la mujer en la planificación y diseño de acciones tendientes a la superación de las condiciones de vida de la población. Generalmente, son los propios parientes de la mujer (funcionarios municipales) los que hacen eco de demandas y actúan según el criterio de afinidad o parentesco. Por el contrario, en aquellos casos (relevados en los Focus Groups) en que la mujer no tiene parientes o familiares/amigos en la municipalidad, se cierran las posibilidades de encontrar una respuesta cercana a la demanda planteada.

En cuanto al municipio de Santa Victoria, como se mencionaba anteriormente, los temas prioritarios o relativos al ámbito de la mujer alcanzan la esfera del cuidado, la familia y la unidad doméstica.¹⁸ La mujer que demanda una determinada ayuda *para ella* debe cruzar un circuito de deliberativos y cuestionamientos acerca de su problemática, sobre exponiéndole o victimizándole en los casos en que se trata de VG.

En ambas reparticiones, la gestión de la información no está automatizada y depende de la organización de los propios profesionales. AMM no cuenta con recursos propios por lo que debe solicitarlos a las distintas reparticiones municipales según disponibilidad. Tampoco existe en el ejecutivo municipal una priorización de recursos para AMM aunque el marco jurídico provincial así lo exige.

Capital de acción interinstitucional

Fuera de MGC, El dispositivo de AMM fue creado para articular su participación en distintos proyectos de áreas que tengan como finalidad el fortalecimiento o desarrollo de las

¹⁸ “conjunto de actividades y relaciones orientadas a alcanzar los requerimientos físicos y emocionales de niños y adultos dependientes, así como los marcos normativos, económicos y sociales dentro de los cuales éstas son asignadas y llevadas a cabo” (Daly & Lewis, 2000). Pero además implica tener en cuenta múltiples dimensiones asociadas a este concepto. Pues involucra producción de bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio, abarca tanto el cuidado material que implica un trabajo, el cuidado económico que implica un costo y el cuidado psicológico que implica un vínculo afectivo.

Mujeres en el ejido municipal, incluyendo tareas de seguridad, justicia, salud y nutrición, protección social, infancia y familia, etc. Sin embargo, esta capacidad de acción interinstitucional tampoco ha sido advertida por las secretarías municipales correspondientes, dando cuenta del actuar individualizado o fragmentado para con las distintas redes de trabajo de ambas zonas.

No ocurre lo mismo con las trayectorias de las organizaciones no gubernamentales, en este sentido ONG'S, OSC's y movimientos sociales establecen convenios directamente con el jefe comunal.

Registros oficiales sobre violencia hacia las mujeres

En este apartado, se realizará un análisis de los datos oficiales Provenientes del Anuario Estadístico del Observatorio de Violencia contra las Mujeres, Salta 2018 que corresponden a los registros de los distritos judiciales de Orán y Tartagal, ello entendiendo que si bien a Coronel Juan Solá le corresponde el segundo por cercanía se puede acceder al de Orán.

Con cuatro años de marcha del decreto provincial 2654/14 que remarca en toda la provincia la Emergencia por Violencia de Género, llama la atención cómo a pesar de contar con diversas entidades públicas en materia de servicios judiciales y de administración de justicia, los valores de distrito judicial de Tartagal representan apenas un 1.1% del total de denuncias por la misma materia a nivel nacional (16.298 hechos) tomando en cuenta que en el mismo año 2018 se produce un “pico de denuncias” (SNIC 2014 – 2918) en relación a años anteriores. Lo mismo puede observarse si se compara por ejemplo con las denuncias del Distrito Judicial Capital en la misma fecha (1199 denuncias)¹⁹.

Según el Sistema Nacional de Estadística Criminal (SNIC 2018) el año 2018 se registró en Salta Capital 125 delitos contra la integridad sexual en la forma de abuso sexual con acceso carnal.

Luego en segundo y tercer lugar se encontraron los departamentos de San Martín y Orán con 30 y 28 hechos de abuso sexual con acceso carnal en proceso. Rivadavia solo reportó 5 casos.

Ahora bien, en términos de intervenciones de la fiscalía de violencia de género la situación cambia presentando 1232 denuncias por violencia en Orán y 1055 en Tartagal y – aunque estas intervenciones no traten exclusivamente de abuso sexual – los números se incrementan elocuentemente sugiriendo diversas preguntas, a saber:

- Los mecanismos de intervención de fiscalías de violencia y de orientación y denuncia se encontrarían mucho más “aceitados” que en el caso de los delitos contra la integridad sexual (DCIS), promoviendo una respuesta rápida y expedita a la víctima. Efectivamente hay más agencias actuando frente a la violencia de género que a los DCIS.

¹⁹ Ver cuadro anexo. Denuncia por delitos a la integridad sexual por distrito judicial.

- Debido a los cambios experimentados por el poder judicial y MPS donde estos actualmente disponen de diversas agencias se produciría un lógico incremento en las denuncias, más mujeres se atreverían a denunciar al sentirse contenidas en una red de instituciones.

Por el contrario, en aquellos lugares en los que no se han producido reformas institucionales significativas, como en el Departamento Rivadavia, donde los servicios esenciales (Policía, Hospital, municipio) funcionan casi “por costumbre”²⁰, las instituciones históricamente encargadas de la asistencia tendrían una baja capacidad de alarma y escasa reacción ante las demandas de las víctimas.

Lo fundamental recaería en el hecho de que, en base a esta escasa capacidad de alarma institucional tal vez se advierten diferencias importantes entre lo que las instituciones declaran y lo que las personas sostienen vivir (o simplemente no existe una frecuencia de situaciones importantes o bien por alguna razón no está siendo conducida hacia instancias superiores).

Para poder entender mejor esta idea se podría explicar de la siguiente manera: si esto funcionase como un sistema de conexión eléctrica, un especialista podría decir que alguno de sus componentes podría estar *haciendo masa* es decir; un pulso eléctrico (*parte de la demanda de asistencia*) *estaría retornando hacia la fuente que la emite, tal como en un circuito es interrumpido y existen conductores naturales a su alrededor que lleven la señal de vuelta en vez de reproducirla hacia otro componente* (órgano judicial correspondiente).

²⁰ En la Ronda Sanitaria N°4 de 2019 del Area Operativa Morillo, momento en el cual los agentes sanitarios entregan a los superiores la síntesis de los indicadores sociosanitarios de la población que cuenta con cobertura pública de Salud, llama la atención que el promedio de casos de VFG (que se plasma en el formulario 3ª “Anverso”) tenga valor de “0” siendo que de Enero a Diciembre en Coronel Juan Sola (Morillo) se registraron 2 víctimas de femicidio (Informe OVCM Salta 2019). De igual manera la Ronda Sanitaria n° 4 del Area Operativa SVE muestra 1 caso registrado de VFG en la síntesis de un total de cobertura de al menos 3000 personas entre familias rurales, peri rurales y urbanas. Datos de la Secretaría de Medicina Social, Dirección de APS

III. La interpretación de la calidad y accesibilidad a los servicios de atención a mujeres en situación de violencia. Perspectiva de las instituciones locales y usuarias potenciales de dichos servicios.

Antes de presentar el análisis sobre accesibilidad y calidad de servicio que brindan las instituciones públicas a las mujeres que son víctimas de violencia de género se considera pertinente visibilizar cuatro problemáticas generales que emergen de la interpretación que las propias mujeres hacen de su realidad:

1. **La cuestión cultural:** se ha identificado una situación de igualdad de condiciones de vulnerabilidad entre las mujeres criollas e indígenas en cuanto ambas se encuentran expuestas y discriminadas por diferentes motivos.

Las mujeres criollas están más expuestas por las características propias de tipo patrilineal de los grupos criollos ganaderos como la preponderancia de las decisiones de los hombres; y por el aislamiento de los asentamientos; como se ha podido observar en el mapeo, cada uno de ellos se encuentra al menos a 3 kilómetros de distancia lo que favorece al aislamiento de esa unidad doméstica de una vida comunitaria cotidiana.

Las mujeres indígenas, por otro lado, si bien viven en comunidades más grandes en las que conviven varias familias, han visto debilitado su liderazgo tradicional propio de la matrilocalidad. En primer lugar, porque esa organización social matrilocal ya no se produce en algunas comunidades y en segundo lugar porque el estado legitima y potencia el liderazgo masculino personificado en los caciques.

2. **La naturalización de la violencia:** la violencia de género se encuentra naturalizada, así como afirmó una de las lideresas locales: “el problema de la violencia de género es que acá eso no es un problema, está naturalizado la gente se enoja más por una denuncia que por el hecho de violencia en sí”.

Además de esas declaraciones, las mujeres afirman que les cuesta identificar qué es y qué no es un hecho de violencia.

3. **Dependencia económica.** Una categoría emergente en todos los grupos focales y entrevistas es que la dependencia económica se convierte en un factor decisivo que no favorece que las mujeres tomen la decisión de separarse de sus agresores o de denunciarlos porque son ellos quienes tienen el rol de proveedores de dinero y alimento.

A continuación, se presentará la visión de los propios actores locales respecto a las dimensiones analizadas: Disponibilidad, accesibilidad, buena calidad del servicio, aplicación del recurso, rendición de cuenta y capacidad de mejora del servicio. Para ello se harán dialogar los discursos de los referentes de las instituciones públicas con los de las mujeres criollas e indígenas de Coronel Juan Solá y Santa Victoria Este.

El análisis se presentará 2 ejes de trabajo:

- el primero de ellos corresponde al diagnóstico realizado a las instituciones públicas y
- el segundo a las nuevas institucionalidades que intervienen en las rutas críticas que han ido emergiendo a lo largo de este proceso de investigación.

El objetivo de este apartado es presentar la visión de los propios actores locales respecto a las dimensiones analizadas: Disponibilidad, accesibilidad, buena calidad del servicio, aplicación del recurso, rendición de cuenta y capacidad de mejora del servicio. Para ello se harán dialogar los discursos de los referentes de las instituciones públicas con los de las mujeres criollas e indígenas de Coronel Juan Solá y Santa Victoria Este.

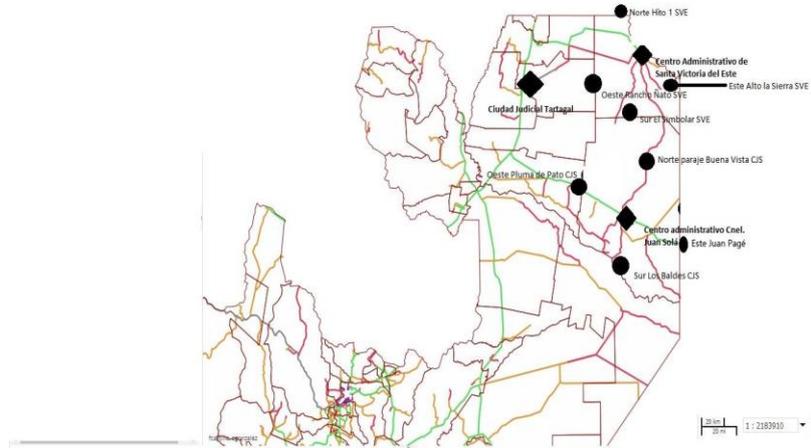
Eje 1. Instituciones Públicas Santa Victoria Este y Coronel Juan Solá.

Disponibilidad.

Esta categoría comprende la identificación del tipo de servicio que brindan las instituciones públicas locales, su área de cobertura y su llegada real al territorio tanto en zonas urbanas como rurales. Para comenzar se realizó una profundización del análisis de la disponibilidad de las instituciones públicas en Santa Victoria Este y Coronel Juan Solá.

1. Distancias de comunidades a centros de asistencia

Como se puede observar en el mapa que se presenta a continuación, las instituciones públicas tienen llegada sólo en las zonas urbanas de ambos municipios.



Servicios esenciales	Localidades	Distancia de las instituciones a las comunidades.
Policia, hospital, Juzgado de paz Santa Victoria Este y Ciudad Judicial Tartagal	Punto Norte: Hito 1. Frontera con Paraguay.	45 km a Santa Victoria (12 de ellos a pie)
		190 km a Ciudad Judicial Tartagal Entrando por Bolivia.
	Punto Este: Alto La Sierra	63 km a Santa Victoria Este.
		226 km a Ciudad Judicial Tartagal.
		175 por senda a Ciudad Judicial Tartagal (intransitable en lluvia)
	Punto Oeste Rancho el Ñato	18.3 Km de senda a Santa Victoria Este
		155 km hasta Ciudad Judicial Tartagal (por ruta provincial y senda intransitable por lluvia)
	Punto Sur El Simbolar SVE	70 kilometros por senda a SVE (intransitable con inundaciones de rio itiyuro)
		180 por ruta provincial a Ciudad Judicial Tartagal (intransitable en lluvia)
		125 km por senda a ciudad judicial Tartagal (intransitable en inundacion de rio itiyuro, bermejo)
Servicios esenciales Coronel Juan Solá a ciudad Judicial Tartagal.	Punto Norte: Paraje Buena Vista	37 km hasta Coronel Juan Solá
		216 km a Ciudad Judicial (senda y asfalto)
	Punto Este: Capitan Juan Page	68.5 km hasta Coronel Solá
		246km asfalto a Ciudad Judicial Tartagal
	Punto Sur: Los Baldes Morillo	40 km de senda hasta Coronel Sola
		219 km de senda y asfalto
	Punto Oeste: Pluma de pato	26 kilometros hasta Coronel Solá
		154 km de ruta nacional a Ciudad Judicial Tartagal

La distancia y la dispersión de población son dos temas transversales que aparecen en los relevamientos sobre el chaco salteño. La naturalidad con que las mujeres explican los kilómetros que deben recorrer de un punto a otro es una cuestión que aparece constantemente en las entrevistas.

Del mismo modo, los accesos también modifican la cualidad de las distancias (no es lo mismo vivir a 100 kilómetros de Santa Victoria por ruta asfaltada que a 50 kilómetros por sendas o camino consolidado. La vida junto a los principales medios de acceso a las localidades (Provincial 54 y Nacional 81) se diferencia en el discurso institucional de aquellos conglomerados ubicados al interior de los municipios. Se establece, desde la opinión de algunos de los referentes entrevistados, una distancia social ante las poblaciones y conglomerados del interior, de parajes ubicados en los márgenes municipales, lejos de los servicios. Las instituciones, por consiguiente, obran de acuerdo a esta distinción, reforzando la idea de “zonas grises” en las que “no se sabría qué es lo que pasa”. **“Como te digo, violencia**

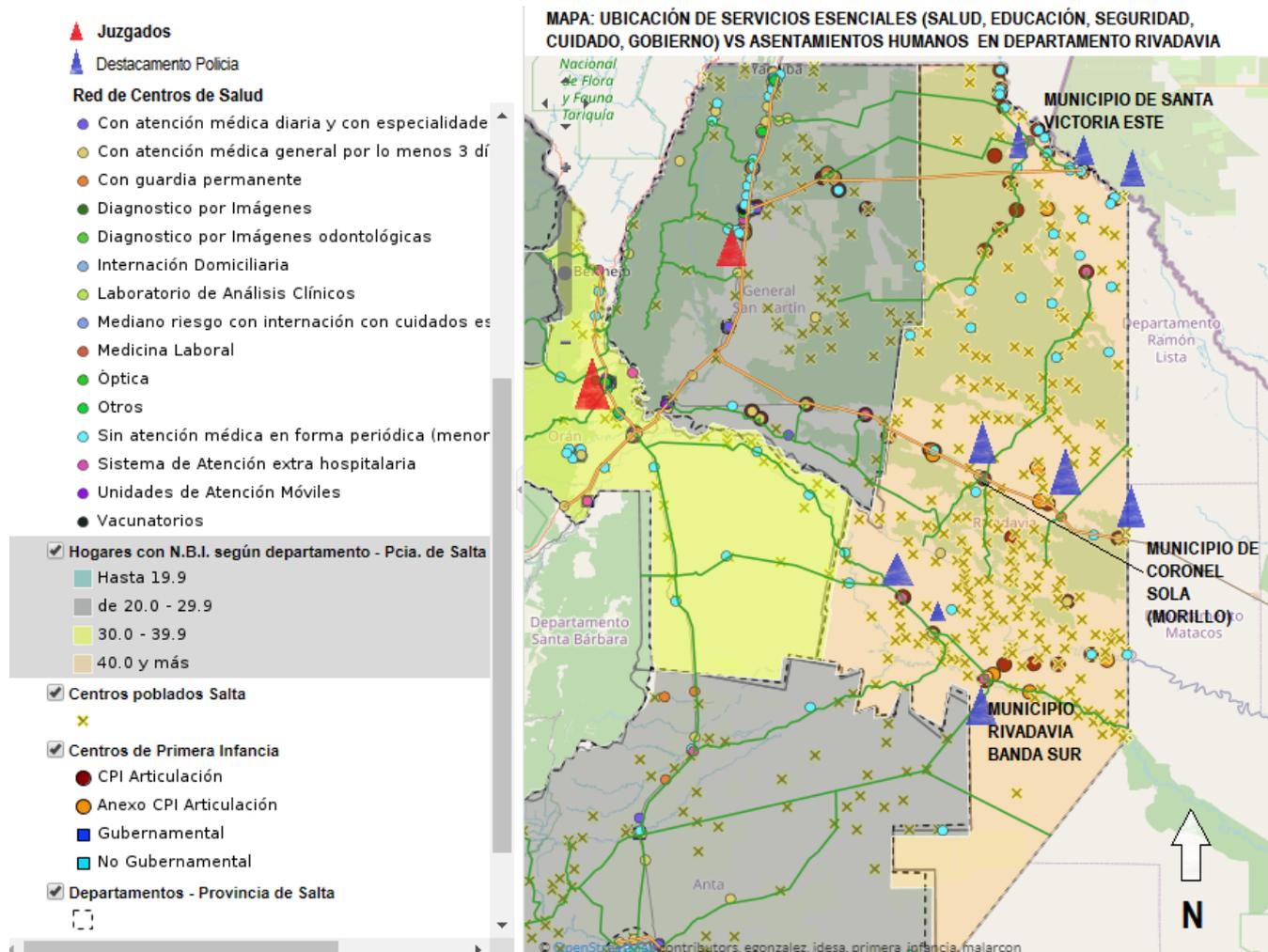
de género... lo que pase en el medio rural es de muy difícil diagnóstico, es muy difícil visibilizar eso, uno lo puede visibilizar mucho más en estas grandes urbes”²¹

2. Cantidad y naturaleza de instituciones de servicios esenciales existentes.

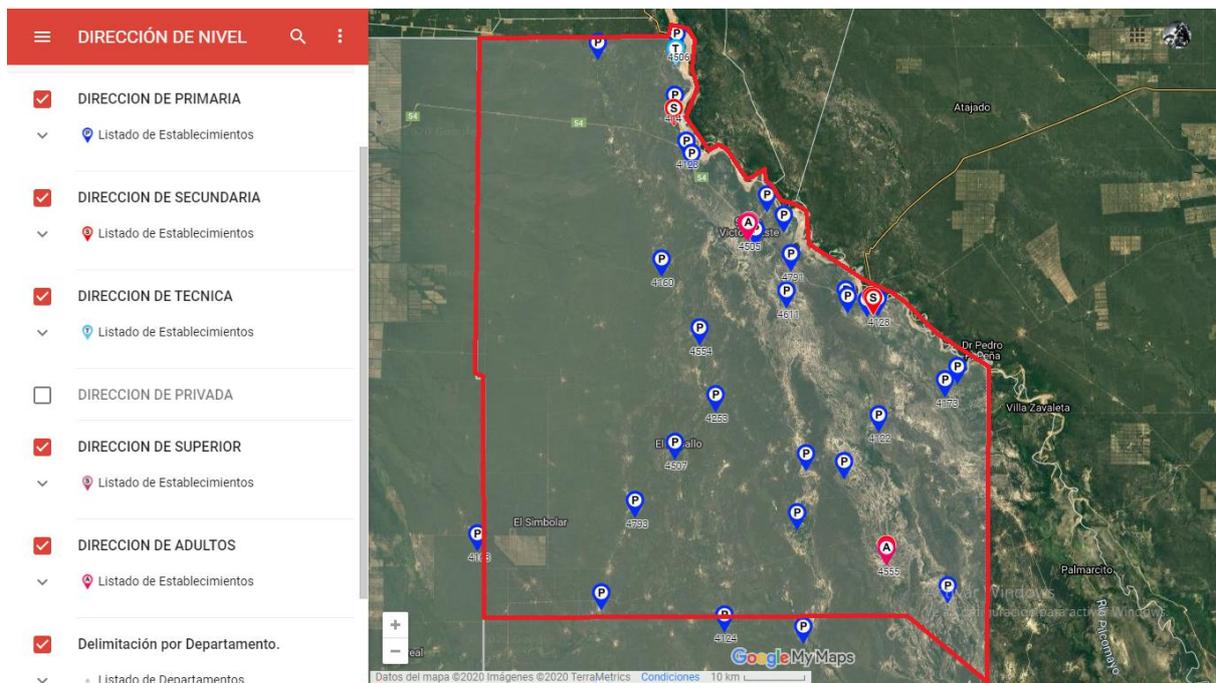
Se entiende por servicios esenciales: conjunto de servicios básicos prestados por el sector de atención sanitaria, los servicios sociales y el sector policial y judicial. Estos servicios deben proteger, como mínimo, los derechos, la seguridad y el bienestar de cualquier mujer o niña que experimente violencia de género (UNFA: 2016).

A continuación, se identifican gráficamente en el Departamento de Rivadavia todos aquellos dispositivos de políticas públicas que deberían responder a línea base de los servicios esenciales. Esta información ha sido recopilada de distintas fuentes oficiales: Registro federal de establecimientos de Salud, Min de Gobierno y Min de Desarrollo Social de Salta, Dirección de Estadísticas Provinciales de Salta, Censo 2010, entre otros. Así mismo, esta red de servicios va acompañada por una política educativa extendida tanto en Santa Victoria como también en Coronel Sola.

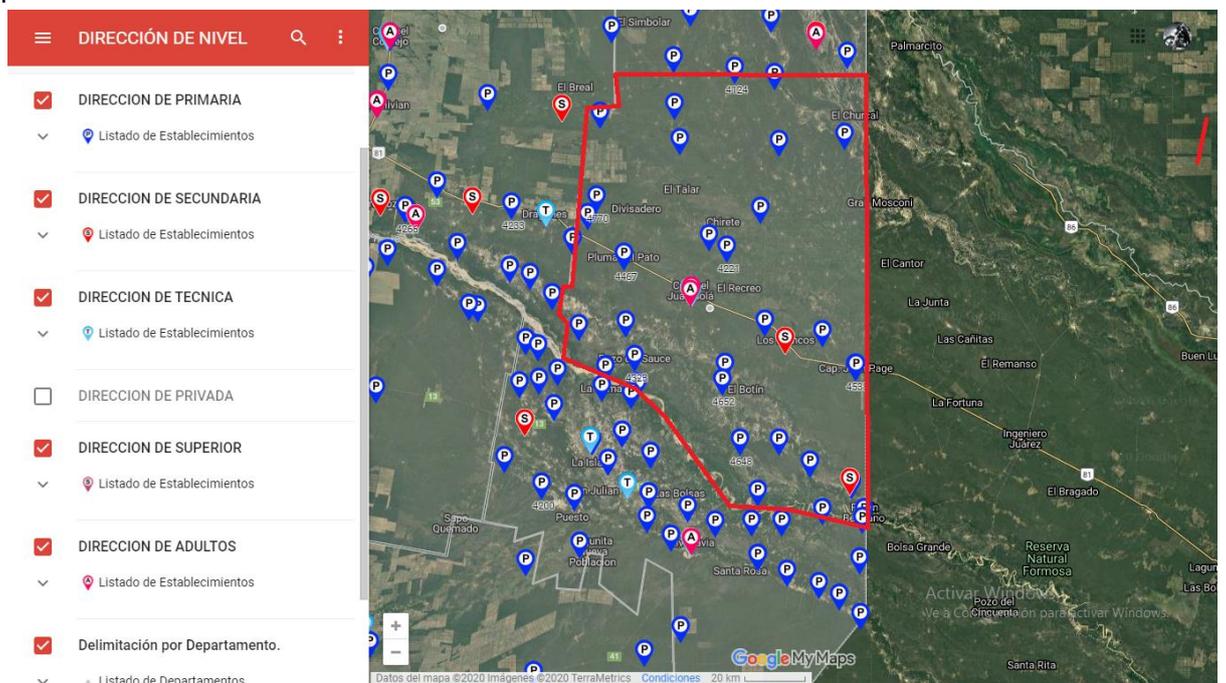
²¹ Entrevista Gerente Hospital Coronel Juan Solá



Mapa: Distribución por Nivel Educativo según Ministerio de Educación de Salta en Municipio de Santa Victoria Este



Mapa: Distribución por Nivel Educativo según Ministerio de Educación de Salta en Municipio de Coronel Solá



Como puede advertirse en los mapas, la cobertura inicial que plantean los servicios esenciales se extiende sobre gran parte del Departamento de Rivadavia a través de sus principales accesos (Ruta 54 hacia Santa Victoria Este, Ruta 81 hacia Coronel Solá y Ruta 13 hacia Rivadavia Banda Sur). **Entre los municipios de Santa Victoria Este y Coronel Juan Solá existe un importante conglomerado de asentamientos criollos (puestos) y comunidades originarias que ponen a prueba la cobertura de estos dispositivos.** En función a los datos oficiales disponibles, estos conglomerados tendrían acceso a la policía, a los gobiernos locales, a salud.

Sin embargo, como se puede observar en los distintos mapas, los conglomerados urbanos se encuentran al interior de ambos municipios, en ellos hay presencia institucional, pero, éstos servicios son itinerantes y, como se verá más adelante, están influidos por una serie de limitantes como los escasos recursos con los que funcionan. Hay instalaciones sanitarias, educativas y algunas visitas del gobierno local por asuntos puntuales.

En torno a la organización de los servicios esenciales cabe destacar:

- Por una parte, el poder judicial y el ministerio público tienen a su haber una serie de reformas que han dado por objeto proveer a este poder del Estado de una red de agencias que mejorarían el acceso a la justicia. Ninguna de estas redes se encuentra en el departamento Rivadavia, históricamente el más extenso y al mismo tiempo más postergado de los 23 departamentos provinciales.
- En segundo lugar, la presencia que otorga el mapa de los distintos instrumentos de política pública no incorpora a aquellos centros, dispositivos o proyectos que no están funcionando por falta de recursos o que cuya labor es intermitente (como por ejemplo las escuelas rurales, las postas o salitas rurales - algunas de las cuales se encuentran totalmente abandonadas al punto de haber sido siniestradas - y la situación de algunos organismos como por ejemplo la policía de Salta, de cuyas tres reparticiones sólo quedan dos; una subcomisaría en SVE y un destacamento en Alto La Sierra. Así mismo existen otras instituciones nacionales como por ejemplo Gendarmería Nacional Argentina (que tiene un destacamento en SVE y Misión La Paz), que cumpliría algunas de las funciones asignadas a la policía, tales como relevar denuncias por VG, pero al mismo tiempo su rol no quedaría del todo claro, debido a que GNA no realiza seguimiento de las denuncias.

5. Disponibilidad de infraestructura y equipamiento de la institución que brinda el servicio.

Del mismo testimonio de los referentes de instituciones que brindan servicios esenciales se desprende que el tema de la falta de recursos sería un tópico recurrente que, a

juicio de estos, sería el principal impedimento en la priorización de acciones para la protección de las mujeres.

El equipamiento, sin embargo, llega una o dos veces por año dependiendo de la prioridad que los gobiernos provincial o nacional establezcan a tal fin. Son precisamente las condiciones rurales y otros factores entre los que se encuentran la morfología del terreno y la dispersión poblacional los que aumentan el desgaste del equipamiento.

“Como yo no tengo movilidad para llevar las acciones sanitarias hasta el último rincón del área operativa eso repercute. Tarde o temprano termina repercutiendo en las acciones de salud, y es nuestra principal falencia la falta de recurso humano y recurso material. Nosotros tenemos cuatro ambulancias, tres están fuera de servicio, y tenemos una en servicio y una camioneta que ha afectado el nivel central debido a la emergencia sociosanitaria. Pero los otros tres vehículos están fuera de servicio a la espera de su reparación”²²

Accesibilidad.

La distancia física de los centros de asistencia y las comunidades beneficiarias de su servicio, la caracterización de los equipos profesionales, el registro de la cantidad de casos de mujeres en situación de violencia que han accedido al servicio, la información de la que dispone esas instituciones de los casos que han tenido sentencia.

1. Costos económicos y empleo de tiempos para acceder a servicios de atención.

En las sucesivas aproximaciones que se realizaron al uso y empleo del tiempo para asistencia a mujeres campesinas en el sector del norte de Coronel Juan Sola y rural en Santa Victoria Este, se advierte que:

- La ruta crítica comienza en la radio. Se informa, a través de este medio, que determinada comisión de servicios ministeriales atenderá en determinados días; **las mujeres organizan el tiempo de acuerdo a la información que van recibiendo por medios locales.**
- **La realización de consultas requiere la planificación previa del trabajo doméstico.** Posteriormente corroboran algunos datos con las mujeres de puestos vecinos y organizan el trabajo doméstico (y el de cuidado) para planificar el viaje evaluando vehículos y tiempo de gestión.
- La mayoría de las mujeres no dispone de un vehículo para trasladarse a los centros de atención.
- Para acceder a los servicios de atención los costos directos son elevados, por tanto, si no existe garantía de poder obtener alguna asistencia concreta (trámite judicial, ayudas sociales, subsidios, etc) la evaluación del viaje no es precisamente favorable, las mujeres prefieren no hacerlo. *“y usted sabe que es costoso, o vivir en zona*

²² Entrevista Gerente Hospital Coronel Juan Solá

muchas mujeres no tiene trabajo entonces para salir de acá tenés que tener plata para los pasajes el colectivo. 280 está ahora”²³

- Cualquier consulta requiere que la mujer disponga de un día completo. Todas concuerdan que solamente la consulta en Coronel Solá a cualquier institución (en diversas materias) puede llevar, al menos, toda la mañana y parte de la tarde. De modo que, si las consultas no pueden ser planteadas por radio o bien mediante redes telefónicas en los lugares en que tienen cobertura, una o dos puesteras (generalmente referentes) realizan las averiguaciones previas y generan el viaje a Coronel Solá.
- Se percibe una concentración de tareas domésticas y civiles en el rol de la mujer. *Hombres y mujeres conforman una unidad productiva y de manutención que repartiría hipotéticamente la misma carga de labores, aunque existirían particularidades propias en lo que respecta al trabajo de cuidado y crianza de los niños (roles tradicionalmente asignados a mujer) y gestión de trámites o “salir” del paraje, cuestión que tradicionalmente sería atribuida al hombre y cuya responsabilidad es sentida por él pero que en las actuales circunstancias estaría siendo desarrollada por la mujeres”²⁴*
- El traslado hacia los centros de asistencia, genera complicaciones para las mujeres: *“a veces se complica mucho, no solo el colectivo si no dejar a los chicos, o llevarlo. A veces 2, 3, o 4 niños tenés que llevarlo porque ellos tienen que hablar con el psicólogo {murmullos} entonces genera un gasto”²⁵*

2. Disponibilidad de medios de movilidad para acceder a los centros de atención.

Hay dos tipos de circuitos que las mujeres deben recorrer:

a) Desde los parajes, comunidades y puestos, hacia los centros urbanos locales para alguna atención ambulatoria antes o después de una denuncia por VG.

No hay disponibilidad de transporte público para trasladarse desde los parajes a los centros urbanos. Generalmente las mujeres criollas y algunas pertenecientes a comunidades se trasladan por sus propios medios (motos) o bien gracias a la ayuda de un tercero, principalmente familiar. Si la mujer no tiene transporte propio o bien no cuenta con un tercero que pueda llevarla, realiza un recorrido a pie por huellas y senderos hasta las rutas nacionales 81 y provincial 54 y desde allí, piden a cualquier vehículo que tenga a bien llevarles a los centros urbanos. Este mecanismo expone a mujeres jóvenes y adolescentes a serios riesgos de toda clase de abusos incluso en los casos en que el transporte lo facilita la fuerza pública²⁶

²³ FOCUS MUJER MCPJ - CJS

²⁴ Ib Idem

²⁵ Ib idem.

²⁶ 10 de septiembre de 2016, El ministerio de Seguridad de Salta informó sobre los delitos contra la integridad sexual cometidos por policías en el 2014 y el 2015. Los abusos incluyen al de una adolescente wichi en Hickman y a otra adolescente en Salta Forestal que fueron llevadas por policías desde rutas nacionales en vehículos oficiales. Visto en <https://cuartopodersalta.com.ar/el-abuso-policial-de-cada-dia/>

Desde este contexto, *“Desde un mínimo de 5km a 45 km de ida, tardan entre 15 min. A 2 hs y media, que se trasladan en movilidad particular, colectivo. Salvo casos que debido a la necesidad se trasladan en el patrullero”*²⁷

En cuanto a la población de mujeres en comunidades originarias, dependiendo del caso son visitadas por algunos servicios municipales. En su mayoría no asisten a los centros urbanos debido a la escasa valoración que tienen de los servicios de asistencia. En aquellos casos en que las mujeres originarias de comunidades rurales decidan requerir asistencia, deben sortear una serie de obstáculos entre los que se encuentran sus propios familiares (convivientes, hermanos, hijos mayores jóvenes, el resto de mujeres de la familia) y en otros casos, alguna autoridad de su propia comunidad a los cuales debe explicar el problema y, dado el caso que esta autoridad no tenga la solución para dicha problemática (cuestión que no ocurre muy a menudo) permitir que la mujer asista en compañía de familiares.

b) Desde los centros urbanos hasta ciudad judicial.

Una parte importante de la ruta crítica que siguen las mujeres en el acceso a la justicia es, asistir a audiencias judiciales y otras diligencias relacionadas con la red de servicios del Poder Judicial y MP. Como se explica en el apartado de distancias, ciudad Judicial se encuentra a más de 100 kilómetros de ambas localidades. Y si bien se dispone de transporte (colectivos) los tiempos que requiere ese traslado son altos. Las mujeres tienen que tomar el coche en la madrugada y volver muy tarde en la noche.

En este sentido, el decreto 472/10 de descentralización de los servicios provinciales estipula como actividad esencial la asistencia de mujeres a servicios jurídicos, ello se debería traducir en que los gobiernos locales (municipios) arbitren los medios para poder proveer de transporte a estas mujeres para concretar su diligencia judicial, pero esto no sucede en todos los casos. *“haces la denuncia y encima tenés que ir con el victimario en el mismo colectivo { al juzgado de VG en Tartagal}”*²⁸

Las mujeres que no pueden acceder, por sus propios medios, al servicio de transporte tienen que realizar gestiones en el municipio. Aquí, es doblemente vulnerada debido a que para poder optar al traslado debe volver a relatar las circunstancias que la llevaron a poner la denuncia a personal administrativo, quién evaluará la prioridad o no del traslado según criterios no especificados.

Por otra parte, las entrevistadas aseguran que las notificaciones de audiencias son entregadas por la policía hasta 4 horas antes de la fecha de audiencia, razón por la cual las mujeres en diversos casos no logran llegar a tiempo a los compromisos judiciales.

Esta cadena de vulnerabilidades juega finalmente en contra de la víctima, debido a que se asienta en el expediente que la persona se encuentra en situación de rebeldía cuando en realidad no tiene los medios físicos para poder llegar a tiempo.

²⁷ FOCUS MUJER CA - SVE

²⁸ FOCUS MUJER Criolla del Pueblo Joven - CJS

3. Existencia de capacidades para la atención a mujeres con capacidades diferentes (disminución visual, auditiva, motriz y cognitiva).

En cuanto a la atención de mujeres con capacidades diferentes, las instituciones manifiestan no disponer de equipos interdisciplinarios para brindar un servicio integral que favorezca la recepción de denuncias que realizan estas mujeres. La barrera más marcada es la comunicación ya que en el caso de que una mujer hipoacusia requiera asistencia, no hay profesionales que comprendan el lenguaje de señas, *“como no hay centros especializados por ende tampoco profesionales capacitados para tratar estos temas.”*²⁹

En torno a las entrevistas realizadas a instituciones el tema de capacidades diferentes no es actualmente algo que emerja naturalmente. Al ser consultados por condiciones de accesibilidad, las instituciones identifican **accesibilidad con predisposición a la atención a personas o bien, poder estar preparados para eventualidades**. La realidad es que el cuidado de la mayor parte de este grupo de capacidades diferentes quedas en manos de familiares, de donde se conocen diversos casos de abuso y violencia económica por parte de descendientes en primer y segundo grado (hijos y sobrinos)

4. Existencia en los centros de atención de equipos interdisciplinarios con representatividad de género y enfoque intercultural.

La participación de la comunidad en los servicios esenciales se podría vincular más a las posibilidades de estudio y acceso a educación oficial - en cuanto formación de recurso humano y mecanismo de movilidad social - y no a una decisión política de conformación de equipos interculturales.

De acuerdo a las entrevistas generadas, las y los funcionarios originarios generalmente ocupan labores de base, con excepción del área de educación donde sí existe una intencionalidad de formación pedagógica a nivel de educación superior con perspectiva intercultural.

Sin embargo, el referente de esta institución también reconoce que la propuesta pedagógica de este instituto público funciona *intramuros*, es decir está centrada en la formación de nuevos docentes interculturales en el espacio áulico. *“Sería interesante que {la formación intercultural} trascienda a la comunidad(...). Nosotros, para decir verdad, trabajamos mucho en cómo generar interculturalidad, pero no hemos trascendido los muros de la institución para trabajar sobre Violencia de Género específicamente, o sea que nos hemos quedado intra muros del establecimiento”*³⁰

La falta de equipos interdisciplinarios y mecanismos interculturales de atención, presenta una barrera para las mujeres indígenas:

²⁹ FOCUS MUJERES IJ - SVE

³⁰ ENTREVISTA DIRECTOR DE TERCIARIO DE CJS

- *“prefieren no llegar a denunciar porque o no entienden el idioma y no saben cómo comunicarse”³¹*
- *Para las mujeres indígenas sobre todo es difícil porque vienen con la lengua materna, y con las palabras que ellos hablan menos entienden, por eso prefieren ni acercarse”³²*

En el sistema de salud, “hay enfermeros y agentes sanitarios principalmente {miembros de las comunidades originarias)” sin embargo tampoco se han percibido mecanismos interculturales de atención.

5.. % de mujeres que conocen a qué centro de asistencia recurrir.

Durante el desarrollo del presente relevamiento se entrevistó a un mínimo de 80 mujeres con perfiles abarcativos y heterogéneos, componiendo la muestra con mujeres campesinas, criollas del pueblo y mujeres originarias. También se convocó en estos tres grupos a mujeres jóvenes y adultas.

El 70% de la muestra reconoce que la policía es una institución local a la que podrían recurrir si son víctimas de un hecho de violencia, sin embargo, manifiestan un desconocimiento total de los procedimientos y responsabilidades o potestad que tienen los funcionarios de seguridad para intervenir en el caso. Por otro lado, se ha identificado un alto grado de desconfianza hacia la fuerza policial.

- *“...porque al hacer la denuncia acá le tenés que contar tu historia a los policías, y al contarle a ellos al otro día se entera todo el pueblo”.”³³*
- *“las instituciones están formadas por los mismo hombres y el pueblo es chico y todos se conocen”³⁴*
- *“Existen instituciones, pero no están identificadas como tal para que la mujer asista. (...) en la mayoría de los casos ellas no identifican como lugar que le vayan a dar respuesta”³⁵.*

6. % de mujeres que recurren a un centro de asistencia.

En Santa Victoria Este, de 12 entrevistas individuales a mujeres de composición heterogénea sólo admiten haber realizado denuncia por VG 3 personas. Las entrevistadas manifestaron que hay una desconfianza general hacia los centros de asistencia. En primer lugar, porque son instituciones de hombres. Por otro lado, manifiestan que en el pueblo se conocen todos y que si se deciden a hacer la denuncia temen que los funcionarios locales se pongan en contacto con el agresor para informarles que han sido denunciados.

En tanto en Coronel Juan Solá, tomando una muestra de 11 entrevistas individuales a mujeres en las mismas condiciones que SVE, solo 6 mujeres admiten haber denunciado en su momento y posteriormente haber recibido algún tipo de asistencia. Sin embargo, aquí existen

³¹ Grupo Focal V Mujer Criolla de Campo SVE

³² Grupo Focal V Mujer Criolla de Campo SVE

³³ FOCUS MUJERES CPJ - CJS

³⁴ Idem 16.

³⁵ Entrevista MCPA- SVE.

otros elementos importantes: 3 de los 4 centros urbanos que se ubican a lo largo de la ruta 81 tienen destacamentos o comisarías (actualmente los únicos lugares para realizar denuncia). A pesar de que - en apariencia - Coronel Juan Solá contaría con mayor disponibilidad de receptores de denuncias, la situación con SVE tiende a ser similar.

7. % de mujeres que iniciaron y finalizaron procesos judiciales.

A nivel de distritos judiciales se tienen los siguientes datos:

- Iniciaron 2210 circunscripción Tartagal (2018) sentencias definitivas 457 (serían 475 mujeres)
- Iniciaron 1475 circunscripción Orán (2018) sentencias definitivas: 0.

En tanto en las localidades elegidas sólo entre el 10 y el 20% de mujeres entrevistadas manifiestan conocer los circuitos judiciales y las rutas críticas, sin embargo, ese reconocimiento es limitado. Si las mujeres no tienen claro el circuito judicial, serán pocas las expectativas que generen de terminar el proceso.

Cuando la denuncia penal tiene una resolución desfavorable a la mujer (comúnmente el archivo de la causa por no poder configurarse un delito) comienzan a tratarse todas aquellas materias civiles que rodean a la circunstancia social de la mujer y que tienen que ver con cuestiones como el cuidado personal, trámites de alimentos y manutención, contacto parental, etc.

Aquí se abre una nueva fuente de desmotivación para la mujer, debido a que los trámites civiles por lo general exigen más de una diligencia judicial (varios viajes a Tartagal) o la búsqueda de documentación. Son estas, las acciones civiles, las que quitan tiempo y energía a la mujer y que eventualmente podrían ser tratadas de forma local (de hecho, gracias a los mediadores comunitarios algunas de estos asuntos son zanjados antes del juicio).

Sin embargo, la ley provincial 7324/07 Art 10, establece que no pueden llevarse a cabo procesos de mediación con procesos penales abiertos, cuestión que incluye a aquellos derivados de VG.

8. % de mujeres que iniciaron y no finalizaron procesos judiciales.

Una comparativa en los datos de distritos judiciales mostraría lo siguiente:

- Iniciaron 2210 circunscripción Tartagal (2018) sentencias definitivas 457 (serían 475 mujeres)
- Iniciaron 1475 circunscripción Orán (2018) sentencias definitivas: 0.

Se tienen 396 mujeres en Oran (2018) que no finalizaron sus procesos judiciales: hay 1040 resoluciones interlocutorias, es decir con participación de otras instancias no necesariamente vinculantes con la parte penal

En el distrito judicial de Tartagal en cambio (2018), se observan 1753 mujeres en la misma situación: hay 3532 resoluciones interlocutorias de 2210 causas. Es decir, gran parte de esas causas han debido dirimir cuestiones sustantivas al proceso antes de obtener sentencia. Ello alarga cuantitativa y cualitativamente los plazos de juicio, desanimando a una importante porción de mujeres que intentan sobrellevar la cantidad de procesos requeridos por la justicia y, al mismo tiempo, su rol como jefa de hogar.

Las mujeres que no finalizan sus procesos judiciales, son la mayoría, el 80%. (De 11 mujeres, alrededor de 8 tienen algún tipo de diligencia judicial - no estrictamente por violencia de género, pero sí en relación a trámites civiles, asignaciones familiares, sucesorios, reparto de bienes.

Tanto criollas como originarias tienen un aspecto en común; desconocen los circuitos judiciales, los procedimientos e indicaciones. El manejo de los tiempos judiciales, la urgencia que presentan las situaciones particulares donde se incorporan hijos, bienes inmuebles, herencias, etc.

Esto, sumado a un ejecutivo municipal poco fortalecido en materia de violencia de género, y no siempre dispuesto a acompañar tales derechos, ya sea por problemas de capacidad técnica como también por escaso compromiso político con la causa de las mujeres rurales, plantea más interrogantes y angustias en las participantes que soluciones.

En otras oportunidades, son los mismos agentes judiciales los que desaniman a la mujer a continuar con los procesos, ya que se le cuestiona a la mujer el motivo de la denuncia y la participación que esta tendría en la situación de violencia: "algo habrán hecho". Del mismo modo, la familia funciona como una válvula que descomprime y minimiza el hecho. Esta conducta no es del todo intencional, es un patrón que se repite en gran parte de los casos al presuponer que; escondiendo el conflicto la relación se enmendará.

9. % de mujeres que reconocen violencia, pero no iniciaron procesos judiciales.

La mayoría de las mujeres que participaron de los grupos focales han reconocido ser víctimas de violencia de género, pero han tomado la decisión de no iniciar un proceso judicial ya que hacerlo es complejo y requiere una inversión de tiempo de viajes y dinero del que no disponen. Una de las categorías que ha surgido es la doble exposición que una mujer tiene cuando decide iniciar el proceso, porque después "no pasa nada" y ellas tienen que volver a sus hogares a convivir con el agresor.

10. % mujeres que efectúan el seguimiento activo de su proceso.

Se estima que solo entre un 10 a 12% de las imputaciones son seguidas por parte de las víctimas en el Distrito Tartagal, mientras que en Orán esta cifra podría llegar hasta cerca del 20%. La falta de conocimiento de los circuitos y las inseguridades que eso genera en las mujeres hace que ellas no puedan realizar un seguimiento activo de los procesos judiciales.

Un aspecto importante tiene que ver con la cantidad de casos que pasan efectivamente a imputación, En enero (solo el 15%), en Octubre (solo el 21%) y en Diciembre (solo un 19%) de 2018 constituyen ejemplos de esta situación³⁶.

Si a ello sumamos, como lo demuestra la tabla del anexo, el escaso número de denuncias de delitos contra la integridad sexual (que es materia de Fiscalía) se puede llegar a entender que algunas víctimas, muestren descrédito del actuar judicial y, en ciertas ocasiones, opten por no continuar los procesos judiciales.

Tratándose de un distrito judicial con alta incidencia de delito contra la integridad sexual en poblaciones rurales se tiene una baja imputabilidad y una más baja posibilidad de condena. De tal manera que pareciese que los esfuerzos de las víctimas estuviesen orientados a “evitar “situaciones potenciales nuevas más allá de la búsqueda por la restitución de los derechos. La ecuación es simple cuando se piensa en la cantidad de recursos potenciales que una persona que vive en el Departamento Rivadavia tiene que invertir en diligencias judiciales en función de la posibilidad de obtener una condena que efectivice el derecho a la justicia

En la unidad regional N°4 de Tartagal que comprende a Santa Victoria y Morillo, hay 2851 denuncias de violencia familiar, durante el año 2018. 17563 expedientes hay una mayor cantidad de movimientos que en otras reparticiones como en Salta que hay 12787 denuncias contra 33644 expedientes.

Por otra parte, es importante mencionar la cantidad de expedientes que coronan estas denuncias, ello demuestra que, habiéndose dictado un número importante de actuaciones (por ejemplo, en relación a la cantidad de denuncias: 2851 de la unidad 4, se tienen 17563 expedientes, es decir 6.1 movimientos / dictámenes / resoluciones, por denuncia. Sin embargo, la capacidad de respuesta en relación a dichos movimientos sigue siendo escasa)

Buena calidad del servicio.

Identificación del proceso formal e informal de atención a las mujeres víctimas de violencia. Presencia o ausencia de autoevaluaciones instituciones de seguimiento de calidad interna. Apropiación estratégica de tecnologías de la información y la comunicación. Articulaciones interinstitucionales realizadas.

1. Presencia de procedimientos de planificación, monitoreo y evaluación de las instituciones de asistencia.

En los referentes entrevistados no pudo advertirse ni enunciarse un modelo de planificación, monitoreo y evaluación. En general, las instituciones reciben capacitaciones,

³⁶ Fuente. Corte Suprema de Justicia. Estadística Memoria anual 2018

pero en la mayor parte de los casos, declaran no poseer las herramientas como para desarrollar un modelo interno propiamente de asistencia a mujeres por VG

“O tenemos el referente del programa de tuberculosis. o así. tenemos interconsulta con el ministerio de salud a través de una llamada, pero no es lo mismo tener a alguien local aquí que se ocupe y se preocupe de esta cuestión y nos muestre el camino a todos. por ahí lo tengo que ejercer yo y la verdad que yo tengo VG y 101 problemas más. ya está cerca la corona virus, por ejemplo. Y otra gran cuestión, falta recurso humano y falta movilidad. se nos trunca todo..”³⁷

Al no contar con unidades específicas de atención a víctimas de violencia, la mayor parte de las instituciones públicas observadas adopta las siguientes modalidades: a) incorpora verticalmente orientaciones Provinciales y Nacionales en sus propias planificaciones (ESI, leyes provinciales, protocolos etc) y b:) Deja el margen de acción institucional a la “creatividad de sus propios agentes”. En Educación, por ejemplo, los referentes institucionales argumentan que depende mucho del “carisma” del agente público (profesor o no docente) o “sujeto a la voluntad personal de cada agente institucional”³⁸, que decide o no, poder asistir determinadas situaciones de VG al interior del espacio áulico.

En la policía de la provincia se produce un desfase entre la demanda judicial por medidas cautelares y las capacidades de respuesta ante dicha demanda por parte del personal judicial, este “desborde” motiva a policías a recurrir a las redes y consultas vecinales y a **establecer alianzas con referentes comunitarios** para poder ampliar el radio de prestación. De esta manera, no es extraño advertir que caciques, mediante el uso de redes sociales, mantengan diálogo con el área comunitaria de la policía por temas de seguridad, aunque ello involucre también un sesgo cultural en lo que a situación de la mujer significa.

Teniendo como garantía la supervisión judicial no es de extrañar que la policía, como órgano receptor de denuncias no demuestra grandes procesos evaluativos. En su labor, la policía necesita constantemente medios de verificación y respaldo para sus procedimientos. El hecho de proceder constantemente en la búsqueda de medios que justifican el accionar policial, lleva a este órgano descentralizado y jerárquico a estrechar lazos con los juzgados de garantía y fiscales antes de encontrar mecanismos o formas de abordaje intersectorial, comunitaria y horizontal. “ Si realizamos encuestas puerta a puerta con la intención de mejorar el servicio a la comunidad, y todos los casos son supervisados por el juzgado”³⁹

El funcionamiento de la policía para las mujeres entrevistadas despierta más sospechas que garantías. “La policía son todos familia o conocidos, y acá interviene mucho la política, ponerle

³⁷ Entrevista Gerente Hospital CJS

³⁸ ENTREVISTA DIRECTOR DE TERCARIO DE CJS

³⁹ Entrevista Comisario Jefe Zonal CJS

que son familia de políticos, entonces te dicen mira si te tomo la denuncia me trasladan a Ushuaia⁴⁰".

En el accionar policial efectivamente se advierte una percepción en las participantes de subvaloración de las raíces profundas o las causas de la VG en el caso a caso. Sumado a limitaciones en relación a conceptualizar una denuncia de VG en relación a cuestiones tan fundamentales como la confidencialidad de los datos de la víctima y hasta el cuestionamiento de los motivos de la denuncia.

2. Presencia de sistema de gestión basado en TIC de las instituciones.

En el caso de Salud, la georreferencia de puestos y conglomerados, el mapping de cada uno de ellos y las estadísticas consolidadas son un claro ejemplo de desarrollo de software para la gestión interna. Por lo que se pudo indagar, no existe uso de TICS en relación a VG. En el caso de Educación, se realizaron fuertes inversiones en tecnología y conectividad de internet durante los años 2015 - 2017. Sin embargo, hoy en día estos equipamientos no se encuentran funcionando pese a que siguen instalados, presumiblemente por falta de mantenimiento. En relación a la Policía de la Provincia, comparte con el Poder Judicial el sistema de carga de archivos y causas IURIX y otro software de funcionamiento interno.

Sin embargo, las instituciones locales, de atención a violencia, ni ninguno de los municipios observados presenta avances en materia de TICS o proyectos a implementar. **Aquí nuevamente se visualiza un nivel de desarrollo desigual entre las instituciones provinciales y locales en apropiación estratégica de TICs para la prestación de los servicios.**

En relación a organizaciones civiles locales, se destaca el manejo que realizan de redes sociales y la actividad que desarrolla tanto SVE como CJP a pesar de los inconvenientes de conectividad y extensión del terreno.

3. Existencia de normas de trabajo interinstitucional explícitas o implícitas.

En relación a este aspecto, se observan por un lado las recomendaciones del Observatorio de violencia de género como el marco jurídico vigente. El que, a su vez, se encuentra formado por las leyes y decretos provinciales y las herramientas de gestión (resoluciones ministeriales) incorporar como anexo la matriz con las normativas.

Sin embargo, no se visualiza una apropiación de esa normativa por parte de las instituciones locales.

4. Cantidad de acciones conjuntas realizadas con otras instituciones del estado u organizaciones sociales/ comunitarias realizadas en los últimos 3 años.

⁴⁰ FOCUS MUJER Criolla del Pueblo Joven - CJS

Es interesante destacar que los enlaces entre organizaciones e instituciones con actores sociales determinados nacen y se desarrollan a la base de una contingencia (por ejemplo; la muerte de un niño o niña por desnutrición moviliza la conformación de una mesa territorial) pero además los eslabones de esos enlaces son personas y el medio para generar el enlace es la afinidad y el trabajo común a través del tiempo.

En el caso de VG existen protocolos que surgen de recomendaciones de OVCM fundamentalmente para ámbitos municipales (áreas de la mujer) y educación, Resoluciones ministeriales en el Caso de Salud, Oficios Judiciales en el caso del gobierno municipal, consulta protocolar a fiscalía o Juzgado de Garantía en el caso de la policía.

Cada institución tiene su instrumento de gestión, pero en la práctica no existe un procedimiento que establezca responsabilidades ante un caso de VG. La impresión del participante en los grupos focales es que las instituciones se mueven por la contingencia y que la naturaleza de los vínculos entre ellas (la afinidad y la trayectoria de los funcionarios) determinan qué tan cerca se encuentran de trabajar en conjunto.

5. Disponibilidad de carta de servicio con enfoque intercultural y bilingüe.

Todos los referentes institucionales entrevistados confirman que no existe carta de servicio con enfoque intercultural. Además de la no disponibilidad de este instrumento, tampoco se observan procedimientos y mecanismos informales que favorezcan la atención integral a comunidades indígenas.

6. Nivel de legitimidad del centro de atención.

Como se ha desarrollado en el apartado de reconocimiento de instituciones públicas que brinden el servicio, las mujeres no confían en las instituciones policiales.

En general, las instituciones públicas que asisten de forma transversal asuntos relacionados a VG cuentan con mayor receptividad en la población criolla que en la población de mujeres originarias.

En el caso de la policía, cuya área específica de violencia de género debe intervenir en situaciones de vulneración de los derechos de las mujeres, referentes institucionales señalan la dificultad para actuar directamente en comunidades. Del mismo modo, en los mapeos generados en las localidades de SVE y Coronel Juan Solá caciques y referentes de dichas comunidades mencionaron la falta de seguridad en sus comunidades (*“entran vehículos extraños y personas que no son de la comunidad”*)

Sin embargo, esto contrasta con los testimonios que indican que cuando la policía efectúa un procedimiento, son las mismas familias las que impiden el actuar policial, habiéndose observado situaciones en las que turbas de familiares llegan a increpar a los agentes en la misma comisaría para exigir la liberación del familiar.

En otras ocasiones, tal como en SVE, los agentes de salud simplemente no reconocen el rol que esta tiene en la asistencia a VG, razón por la cual la población no recurre a ellos en tales situaciones.

“¿Sabes que, también? me hiciste dar cuenta {al entrevistador} la comunidad sufre la falta de referente en este tema, de alguien a quien recurrir. por ahí está la policía, pero no es una función que quiera cumplir y la gente tiene miedo de la represalia y no hay un eslabón intermedio que oriente a la comunidad en lo que hay que hacer. medio que lo ejerce de oído el agente sanitario, el maestro de la escuela, el enfermero...”⁴¹

Entre las diversas razones que han esgrimido las participantes para no seguir con los procesos o evitar las instituciones locales se encuentra necesariamente el problema de la legitimidad desde las prácticas institucionales. Que una institución como Salud, con un rol histórico dentro de los procesos de desarrollo local reconozca que requiere de una intermediación *cultural* por qué; *alguien más debe cumplir ese tema* quiere decir que, este tipo de instituciones está fuertemente cuestionada desde *su capacidad de representación*.

Esto deja abierta la puerta para poder complejizar lo que los habitantes del departamento pueden llegar a entender por *bienestar, salud, desarrollo*. El cuestionamiento sobre la capacidad de representación del área salud, pero también de la policía, gobierno local, mediación comunitaria, etc, es también una oportunidad para generar definiciones amplias y complejas sobre el territorio. Incorporar actores que dinamicen estos significados y defiendan un proyecto de comunidad de visiones directivas y jerárquicas de desarrollo

7. % de mujeres que declaran haber sido escuchadas por el centro de atención.

De las 12 entrevistas a mujeres de ambos municipios, solamente en dos de ellas se puede identificar que en ambos casos las situaciones denunciadas han sido incorporadas a la actuación judicial. Cabe aclarar que esta capacidad de escucha sólo es patente en el momento de la denuncia. Posteriormente, no se observa una instancia de contención y seguimiento por parte de la policía que pueda desarrollar capacidades en las víctimas u otra orientación afín a la causa. De intervenir otra institución (un programa provincial, por ejemplo) la mujer debe volver a narrar una y otra vez los sucesos desencadenantes con el aliciente de que el proceso posterior a la denuncia no es del todo conocido por esta.

8. % de mujeres que declaran haber percibido discriminación y prejuicios de parte de los centros de atención.

El 80% de las mujeres declara haberse sentido discriminada por los centros de atención. En primer lugar, porque se pone en cuestión los motivos por los cuales una mujer decide realizar una denuncia y en segundo lugar por otros aspectos vinculados a la cultura y al lenguaje que se han desarrollado anteriormente.

9. Grado de conformidad del servicio de asistencia

Al no contar con los conocimientos específicos sobre redes públicas de asistencia y el sistema de servicios esenciales, se dificulta establecer un mínimo de atención o un estándar de calidad de la mujer con el servicio. Generalmente la mujer no genera grandes expectativas de los procedimientos públicos y es por esta razón que prefiere depositar confianza en

⁴¹ Entrevista Gerente Hospital CJS

referentes barriales o en conocidos en los que establezca compromisos y resultados. Las mujeres agradecen de los servicios cuando la comunicación es fluida, cuando la relación es cara a cara con un facilitador o agente y cuando los compromisos que se adquieren son realistas e incorporan plazos comprensibles.

Aplicación de recursos.

Identificación de recursos compensatorios a las mujeres en situación de violencia por daños recibidos y pertinencia o utilidad de esa compensación

1. % mujeres que han sido ayudadas por otras instituciones públicas.

de 12 mujeres entrevistadas en ambos municipios 7 de ellas manifiesta haber recibido ayuda de alguna institución pública. Sin embargo, no queda claro de que el motivo de esta ayuda sea la reparación o restitución de un derecho producto de una situación de VG.

Cabe aclarar que no existe una base de datos única de entrega de ayudas complementarias en el ejecutivo provincial salteño. La única información que presenta una importante síntesis son los expedientes judiciales de las causas, que se encuentran bajo secreto de confidencialidad. Generalmente se observa que todas las medidas cautelares que han sido resueltas por los juzgados de violencia en las primeras horas de la denuncia notifican a distintas agencias del ejecutivo para que inicie procesos de restitución de derechos, de ahí a que la cantidad de oficios también indique a cuantas instituciones se notificó judicialmente para ayudar a una determinada persona. Por ejemplo; una resolución de una denuncia por violencia puede notificar al mismo tiempo a determinadas áreas de niñez, municipio, discapacidad, áreas nacionales tales como antes. etc.

2. Tipología de ayuda complementaria recibida.

La mayor parte de las ayudas complementarias se ajusta a dos procedimientos:

El primero es el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas que implementa la provincia de Salta, cuyos indicadores son a) ingreso total familiar, b) instalación sanitaria y servicios básicos, c) materialidad de construcción, d) nivel educativo. La ayuda por NBI ha sido descentralizada desde el ejecutivo provincial hacia los municipios. Estos, orden judicial de por medio, entregan algunas ayudas a víctimas de violencia de forma aleatoria.

El segundo procedimiento de ayuda tiene que ver con alguna de las políticas provinciales de Vivienda, Educación, Derechos Humanos, Justicia. La ayuda recibida generalmente es en servicios y asesoramiento. No se encuentra estandarizada y depende de distintas escalas de criterios de cada unidad jerárquica provincial

3. Cantidad y Tipos de instituciones que entregan ayuda complementaria.

En orden de prioridades de asistencia, este relevamiento ha identificado dentro de la accesibilidad de justicia a 4 grupos de instituciones que generan ayuda complementaria:

Por una parte, se encuentran las instituciones de servicios esenciales

- Policía de la Provincia
- Juzgados de Paz / Centros de Mediación
- Centros de Salud
- Entidades Educativas.

A ello se agregan instituciones de cuidado

- INSSJP (PAMI)
- Primera Infancia

Seguido de instituciones de orientación técnico-productiva

- INTI
- INTA
- Ex Secretaria de Agricultura Familiar

De gobierno local

- Municipio
- Consejo Deliberante
- Centros de Integración Comunitaria (Mesa de Gestión Plan AHI)

4. Pertinencia del recurso que se entrega.

En este punto se produce un desencuentro entre las visiones de desarrollo de los distintos servicios: Para los servicios municipales - cuya perspectiva fundamentalmente se ajusta a las necesidades básicas insatisfechas - lo importante es mantener las condiciones mínimas de existencia independientemente de la condición de vulnerabilidad de las mujeres. Por esta razón, los gobiernos locales invierten fondos en ayudas materiales, complementos alimenticios, medicamentos, etc.

Por otra parte, se encuentran las instituciones que trabajan con enfoque de derechos, tales como algunos programas del ejecutivo provincial - cuya asistencia en el territorio es esporádica - donde las priorizaciones de los recursos tienen que ver con el desarrollo de capacidades, asistencia jurídica, patrocinio letrado, oportunidades de empleo, etc.

Al momento de enfrentar la situación de violencia de género, una mujer necesita de ambas clases de recursos. No puede generar un proceso judicial con un bolsón de mercadería municipal pero tampoco puede dar de comer a sus hijos con asistencia psicológica. Esto

demuestra que, es necesario un acercamiento entre las distintas visiones de desarrollo para aportar integralmente a las necesidades multidimensionales de las mujeres.

Rendición de cuenta.

La identificación de mecanismos de control que evalúen el tipo de servicio que brindan estas instituciones a mujeres en situación de violencia es inexistente. Ni en los grupos focales ni en las entrevistas ha emergido un reconocimiento de los mismos.

Se puede afirmar que no hay existencia de mecanismos para denunciar prácticas ilegales de los funcionarios (por el incumplimiento de los plazos establecidos, por reproducir mecanismos de revictimización, y demás irregularidades que se observen durante el proceso). Esto aumenta la vulnerabilidad de las mujeres ante instituciones que concentran todo el poder en el territorio y no reciben ningún tipo de monitoreo y evaluación que exija la prestación de un servicio integral adecuado a las necesidades reales de las usuarias.

La rendición de cuentas ante la comunidad en general de los servicios brindados o políticas planificadas para el abordaje de la violencia de género tampoco es un indicador que tenga un correlato territorial. Se identificaron instituciones aisladas de sus contextos de intervención y jerárquicamente dependientes de niveles centrales y de otros actores que no están en el territorio. Ello favorece la contraposición de una lógica centralista en desmedro de procesos comunitarios que exigen determinadas respuestas puntuales y una interpretación de las políticas sectoriales en función de dispositivos pertinentes de VG.

Una institución que funciona sin la capacidad de rendición de cuentas, es una institución desconectada de su propio territorio. No es de extrañar, por este motivo, que se produzcan incongruencias entre los planes desarrollados desde nivel central (Salta Capital) y las necesidades de la población del Departamento Rivadavia.

Capacidad de mejora del servicio.

Percepción de las instituciones de la mejora de calidad de asistencia. Identificación de canales internos a esas rutas críticas para hacer esas propuestas. Identificación de necesidades de capacitación. Identificación de nudos problemáticos a nivel sistema que perjudican el desempeño de las funciones públicas para la atención de la violencia

1. Cantidad de acciones de mejoras institucionales implementadas dentro del centro en los últimos 3 años y Cantidad de propuestas de mejoras desde la comunidad/sociedad civil.

Las instituciones fueron capaces de generar articulaciones en mesas territoriales por determinadas contingencias (inundaciones, lluvias estivales, temporadas de sequía, Dengue) Sin embargo no se perciben acciones de mejoras institucionales implementadas internamente en los últimos 3 años.

Como se ha expuesto anteriormente el fortalecimiento institucional se generó a nivel central. Se creaban comisiones que viajaban a los distintos puntos de la provincia, organizando mesas interministeriales donde se organizaba una agenda con la comunidad directamente sin darle intervención a las instituciones locales. Ello significó que esta red local se convirtiese con el tiempo en beneficiaria pasiva de esta *agenda*, en desmedro de su rol de actor local.

Tampoco se ha visibilizado en las instituciones un mecanismo de incorporación de propuestas de la sociedad civil que vayan más allá de un libro de reclamos y sugerencias

2. Grado de expectativa de mejora del servicio de los centros de atención (por parte de las usuarias y de las instituciones).

Desde las instituciones, se identifican los procesos de mejora por dos ámbitos;

- por una parte, la formación y actualización de los agentes públicos en relación con la normativa y procedimientos de atención de VG
- Por otra parte, las instituciones requieren de instrumentos de gestión que otorguen respaldo a sus acciones y procedimientos. De lo contrario, ocurre lo que hasta ahora: las instituciones prefieren *no hacer* por temor a incumplir con alguna normativa en la materia.

Eje 2. Nuevas institucionalidades que intervienen en las rutas críticas de violencia

Consejo de ancianos en comunidades indígenas

Las usuarias del servicio tanto criollas como indígenas han reconocido una nueva institucionalidad, vinculada a los mecanismos tradicionales de las comunidades indígenas, los consejos de ancianos: “En cada comunidad tienen un consejero, que denominan así a un grupo de personas de la iglesia (...) que interceden en las distintas problemáticas⁴²

Éstos pueden ser definidos como una institucionalidad local que “orienta, aconseja y procura la convivencia armónica de la comunidad” (Coheto 1986, 4). Este grupo de personas

⁴² Grupo Focal 1. Santa Victoria Este.

interviene en la resolución de distintos conflictos comunitarios, incluidos los casos de violencia familiar y de género.

Respecto a la conformación del consejo de ancianos y al modo de resolución de conflicto, cabe destacar que:

- generalmente están conformados por hombres, cuya trayectoria moral los posiciona como un buen ejemplo a seguir en la comunidad. Esa moralidad es evaluada según la cultura institucional de la Iglesia.
- Se favorece una resolución del conflicto intracomunitaria. Los consejeros intentan mediar entre víctima y agresor para favorecer la resolución local y no pasar a la instancia de las instituciones públicas, a las que se acude “de última”.

Los referentes indígenas de Misión La Paz, definen de la siguiente manera el proceso de solución de un conflicto: “primero está la iglesia, en la iglesia se forma lo que es el grupo de consejeros que van a resolver el problema, si no resuelve el consejo, entonces está el cacique y después ya, de última, se acude a la autoridad como ser la policía”.

Cabe destacar que ese proceso de resolución está atravesado por lógicas machistas que justifican o naturalizan distintos modos de violencia. Por ejemplo: “cuando el hombre le pega a una mujer, uno no le va a pegar por pegar, muchas veces por celo”⁴³. En la resolución del conflicto se favorece la continuidad de la familia por sobre la integridad de la mujer.

Los consejos de ancianos de las comunidades indígenas locales, emergieron como un nuevo actor que interviene en las rutas críticas de violencia. Los mismos tienen un rol muy importante para las comunidades indígenas locales, sobre todo para las personas que asisten a la iglesia, ya que se constituyen como los referentes morales de la comunidad.

Las instituciones públicas que se asumen como encargadas de impartir justicia y garantizar seguridad de las mujeres son limitadas. Las organizaciones sociales, por el contrario, desarrollan estrategias de mediación buscando el acuerdo entre las partes. Esta situación puede ser provechosa en ámbitos civiles, pero es sumamente desfavorable en los casos en los que se presume comisión de delitos.

De todas maneras, quién dirime esta situación es el Poder Judicial, ya sea en función del Juzgado de Garantía o bien mediante consulta al fiscal. Ni el uno, ni el otro funcionan en el departamento de Rivadavia sino actúan generalmente mediante consulta telefónica desde la ciudad de Tartagal (en el primer caso) o de Embarcación (en el segundo) en ambos casos, se ubican a más de 150 km del centro administrativo del municipio.

Organizaciones Campesinas.

Las experiencias de organización de la sociedad civil auto organizada y auto gestionada ha demostrado que diversos colectivos pueden fortalecerse económicamente y ocupar un nuevo rol en la agenda pública. Estos actores desarrollan distintas herramientas de inclusión y

⁴³ Entrevista grupal caciques y referentes indígenas.

generación de empleo genuino en distintas ramas de actividad que los convierten en agentes de desarrollo.

El fortalecimiento de las organizaciones locales es, sin duda, una herramienta estratégica para superar problemas de escasez de recursos y de aislamiento. “Estas organizaciones aparecen como creaciones de los propios actores y éstos como activos participantes, que procesan información, crean procesos de aprendizaje, generan estrategias de negociación” y vinculación con otros sectores de la sociedad civil o de la sociedad política.

En el marco de este estudio se ha identificado una fuerte historia organizacional en la Ruta 81. La mesa coordinadora de la Ruta 81 está compuesta por 10 organizaciones campesinas que han venido trabajando para poder resolver problemáticas locales vinculadas al acceso a la tierra, y al agua para consumo y para el fortalecimiento de sus actividades productivas.

Cada una de estas organizaciones tiene aproximadamente 30 socios y se componen en un 60% por mujeres.

Como se puede observar en el listado que se presenta a continuación **de las 10 organizaciones locales, 7 de ellas han definido referentes mujeres para participar de la Mesa Coordinadora.**

Organización	Representación en la mesa coordinadora	
	Femenino	Masculino
Los del Bermejo	x	
Unión y progreso	x	
Herencia chaqueña	x	
Defendiendo lo nuestro		x
Raíces nortenas	x	
Ecos de mi tierra	x	
Unión campesina	x	
Campesinos unidos		x
Asoc. de pequeños productores del Chaco Salteño		x
Asoc. Civil Campesina zonal Los Blancos	x	

Si bien la Mesa Coordinadora de la Ruta 81, tiene objetivos vinculados a la incidencia en políticas públicas, a nivel operativo, se ha concentrado en la organización de ferias anuales, en las que los productores comercializan sus cabritos, quesos, artesanías de cuero, conservas,

etc. Además de ello, se está trabajando en el fortalecimiento y desarrollo de una Radio comunitaria y búsqueda de financiamiento para potenciar los procesos productivos locales y organizar de remates ganaderos.

Este marco de situación pretende visibilizar los altos niveles de:

- Experiencia organizativa de la sociedad en la Ruta 81 y
- Participación femenina en los espacios colectivos de toma de decisiones.

Las mujeres son reconocidas a nivel comunitario como “cabeza de familia”, desde la mirada del hombre la mujer antes solo acompañaba, hoy la mujer decide y opina. Este cambio en el rol de la mujer se da a partir del fortalecimiento que han tenido por su participación en las organizaciones campesinas.

Durante el proceso de diagnóstico, se ha percibido que estas organizaciones tienen un rol fundamental a nivel comunitario vinculado con la temática de violencia. Si bien las referentes locales tienen la función de acompañar a las organizaciones en el fortalecimiento productivo, afirman que muchas veces se convierten en el sujeto que recibe demandas de las demás mujeres vinculadas a la violencia de género.

Así, las organizaciones campesinas se convierten en un actor clave en el abordaje de la violencia a nivel local, en primer lugar, por la gran presencia territorial que poseen y en segundo lugar porque las lideresas que de legitiman adquieren roles y funciones múltiples que incluyen no sólo a las actividades productivas sino también otras aristas de la vida social que es compleja y multidimensional.

Empoderar a las mujeres rurales, no sólo es fundamental para el bienestar de las personas, familias y comunidades rurales, sino también para la productividad económica general, dada la amplia presencia de mujeres en la producción, lo que favorece el arraigo de las familias en estos lugares tan abandonados o marginados por el Estado y sus políticas públicas.

CONCLUSIONES

a) COBERTURA NO ES LO MISMO QUE PRESENCIA

A pesar de que las instituciones cuentan con áreas extensas de servicio, los recursos y la implementación de algunas mejoras no se han traducido en acompañamiento a las víctimas de VG. Al contrario, pareciera ser que existen zonas “grises” en el funcionamiento de algunas instituciones que generan diferencias entre las personas que viven en los centros urbanos y aquellos que viven en los parajes.

En la medida en que las instituciones sigan priorizando la cobertura antes de la asistencia, la escasez de recursos será un tópico a reproducir constantemente. En este sentido, la cobertura está asociada a la disponibilidad, pero no a la accesibilidad ni a la calidad del servicio.

b) NUEVOS DISPOSITIVOS SOBRE VIEJAS ESTRUCTURAS (REFORMAS SOBRE LA MISMA PLANTA INSTITUCIONAL)

Se ha percibido que las instituciones locales solicitan ser incluidas en los avances en materia de políticas públicas con perspectiva de género que vienen transitando las instituciones provinciales. Sin embargo, los diagramas de funcionamiento de estas instituciones se basan en procesos de estructuras antiguas: un nivel central, bases operativas apartadas del territorio, y un programa diseñado sin la participación comunitaria, es decir una forma de construir políticas públicas centralizada y jerarquizada.

Para que los procesos de fortalecimiento a las instituciones locales puedan llegar a tener impacto en la mejora de la calidad del servicio que brindan a las mujeres víctimas de violencia, se requiere repensar las formas en las que se construye política pública donde los actores de la sociedad civil deben tener incidencia en el nivel central del cual dependen las instituciones locales.

c) LAS INSTITUCIONES PIERDEN LEGITIMIDAD ANTE LA SOCIEDAD CIVIL

La definición de situación que presentan las instituciones de servicios esenciales no se condice con las percepciones de las mujeres ni de los actores sociales emergentes. En este sentido, las instituciones pierden progresivamente el monopolio simbólico de la construcción de realidad siendo difícil interpretar las demandas de la población local. Esta crisis de representación implica errores en la planificación, en el establecimiento de prioridades y disparidades en la asignación de recursos.

Por el contrario, pareciese mucho más sencillo planificar en pequeñas instancias con agendas a mediano plazo. En este sentido la emergencia de nuevas institucionalidades tiene

la capacidad de poder generar acciones para estas agendas. Atrás quedan los grandes elefantes blancos levantados por planificaciones anuales (Centro de Salud Socio comunitario de Morillo, Obras viales inconclusas de ruta 54 en SVE) la pequeña instancia de red local se encontraría aprovechando las capacidades de actores para alcanzar nuevos funcionamientos mucho más ágiles que los dispositivos de política pública. Ejemplos de ello es el empleo de redes informales de mercadotecnia por Facebook, donde las ofertas van acomodándose a demandas locales (transporte, provisión de mercaderías, participación en eventos sociales, festividades religiosas etc). Las realidades se definen a través de la conjunción de actores sobre territorios. La problemática de VG contiene aristas locales que pueden ser efectivamente descritas mediante diálogos sociales, donde los actores conozcan las responsabilidades de las instituciones.

- d) Brechas en el desarrollo Institucional en Materia de Género entre instituciones de nivel central e instituciones locales.

Como se ha desarrollado en el marco normativo

El Gobierno de la Provincia de Salta ha experimentado un avance sustantivo en materia de políticas públicas con perspectiva de género. Este puede observarse en los tres poderes del estado a nivel Provincial. Sin embargo, se percibe una gran brecha entre estas organizaciones a nivel provincial, y las instituciones locales que son las encargadas de implementar esas políticas y garantizar la llegada de los programas al territorio. Se pretende que las instituciones locales trabajen los contenidos de estas reformas para poder fortalecer su estructura de funcionamiento, mejorar los vínculos con las instituciones provinciales y ser agentes de cambio local.

Para disminuir esta brecha se requiere trabajar en dos frentes:

- Acompañar las necesidades de capacitación de las instituciones locales
- Generar consensos a nivel central para pautar cambios en las estructuras de las

- e) URGENCIA DE FORTALECIMIENTO DE LAS SOCIEDAD CIVIL

Se requiere que los cambios institucionales se enmarquen en un paradigma donde la sociedad **deje un rol consultivo y genere la capacidad de ser coparticipante**, es decir, tenga incidencia en la planificación de la política pública local. Un primer paso para lograr este ambicioso objetivo sería el trabajar la categoría de Rendición de Cuentas con redes de asistencia y organizaciones de la sociedad civil. A través de la implementación del relevamiento se pudo observar cómo ni las instituciones ni las mujeres participantes identifican esta categoría como una dimensión necesaria a trabajar. Ello da pie a un sin número de situaciones de maltrato institucional, desconfianzas y crisis de legitimidad de las

instituciones de servicios esenciales. Para que las instituciones visibilicen a la sociedad civil como un actor que tiene que ser coparticipante en la construcción de la política pública, es necesario en primer lugar que reconozcan el rol que cumplen las organizaciones en los procesos de desarrollo, en el fortalecimiento de las actividades productivas locales, en la lucha contra la violencia de género, en el mejoramiento medioambiental, en la tarea de seguridad etc.

f) EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES Y ALFABETIZACIÓN ESTATAL

La dependencia económica es un factor decisivo para que las mujeres puedan salir de los círculos de violencia. Es por ello que se requiere el fortalecimiento de las actividades productivas locales que les permitan a las mujeres garantizar la soberanía alimentaria y poseer ingresos a través del desarrollo de fuentes de empleo genuino.

Para revertir la marginalidad y los altos índices de vulnerabilidad de las mujeres víctimas de violencia de género, y favorecer un desarrollo endógeno de las comunidades indígenas y criollas, se requiere que los actores locales conozcan con profundidad:

- Las dinámicas de la sociedad global,
- La forma de funcionamiento del aparato del Estado, y las rutas críticas de violencia.
- Sus derechos y obligaciones

Sólo en estos términos podrán relacionarse con el resto de la sociedad como sujetos de derecho, que demandan políticas públicas ajustadas a las necesidades reales y respeten su diversidad cultural.

Por otra parte, En el marco de emergencia de COVID 19 durante los meses de marzo a abril 2020, se generaron además los siguientes aprendizajes:

- **La inversión en infraestructura de comunicaciones es una condición indispensable para disminuir los niveles de aislamiento y garantizar el acceso de las mujeres a los servicios de asistencia pública**, como también para favorecer la creación de redes de contención en la sociedad civil que aborden la problemática desde el acompañamiento
- Al tener los servicios esenciales restringidos, se hace necesario el **Desarrollo de la asistencia virtual para la mejora del acceso a la justicia**. Se ha observado que las víctimas luego de efectuada la denuncia expresan la percepción de sentirse solas sin acompañamiento ni orientación. Urge en este contexto, pensar en un soporte virtual para generar atención y acompañamiento integral.
- No menos importante, las actividades de acompañamiento deben ser pensadas en el marco de la construcción y el **diseño de una red virtual de prevención y atención de la violencia multisectorial y multiactoral**, que involucre a las instituciones públicas, organizaciones locales, Organizaciones indígenas y Organizaciones de mujeres entre otras.
- El aislamiento vulnera doblemente a la mujer porque queda expuesta por la restricción de los servicios esenciales y la alteración en la distribución de bienes de primera necesidad. La mujer queda a merced de los mismos factores desencadenantes de situaciones de violencia (machismo, aislamiento) con un repertorio menor de recursos. Es por ello que resulta fundamental trabajar la **autonomía económica de las mujeres para efectos de evitar la llamada feminización de la pobreza y la posibilidad de que las mujeres víctimas de violencia caigan en esta doble vulnerabilidad**.
- La distribución de bienes y servicios esenciales se vio restringida, entonces para evitar un escenario de desabastecimiento, se recomienda **potenciar las economías locales para generar empleo genuino que garantice el ingreso económico a las mujeres y garantizar la soberanía alimentaria**. Una categoría que emerge en todas las reuniones se vincula a lo productivo y lo económico. Los informantes insisten en que la dependencia económica es un factor estructural que imposibilita a la mujer en primer lugar a sentirse sujeto de derecho y a tener confianza en sí misma, para poder salir del círculo de violencia; confianza que puede empezar a generarse conociendo otras realidades distintas a la que viven día a día; y, en segundo lugar, a poder pensar en una vida sin ese marido proveedor que lleva el pan a la casa y paga las cuentas: “si lo denuncio como mantengo a los niños”.
- **Fortalecer a los espacios de las mujeres**: se ha evidenciado, por un lado, la escasez de organizaciones propias de mujeres tanto indígena cuanto criollas y por el otro, cuando

hay organizaciones, las lideresas han mostrado su proceso de reconocimiento, denuncia y erradicación en su entorno familiar y productivo de la violencia contra las mujeres. El espacio asociativo demuestra ser una herramienta de emancipación de la violencia tanto de las mujeres, así como de los hombres y por eso se considera prioritario visibilizarlo y potenciarlo.

ANEXOS

Denuncias por delitos contra la integridad sexual por distrito judicial y por mes y distrito judicial. Año 2018. Provincia de Salta.						
	Metán	Orán	Rosario de la Frontera	Salta	Tartagal	Totales
Enero	3	12	3	89	12	119
Febrero	2	10	3	76	15	106
Marzo	5	5	0	89	16	115
Abril	7	13	0	93	13	126
Mayo	1	8	5	103	14	131
Junio	2	5	2	87	8	104
Julio	2	8	1	79	16	106
Agosto	2	11	2	104	22	141

Septiembre	2	7	5	119	20	153
Octubre	6	5	1	118	9	139
Noviembre	6	14	3	117	24	164
Diciembre	2	7	2	125	13	149
Totales	40	105	27	1199	182	1553

Fuente: Fiscalía de Violencia Familiar y Genero

**Denuncias remitidas a las Fiscalías de Violencia Familiar y de Genero por Jurisdiccion.
Año 2018. Provincia de Salta.**

Jurisdicción	Frecuencias	Porcentajes
Cerrillos	607	8,33
Embarcación	163	2,24
Metán	408	5,6

Orán	1232	16,91
Rosario de la Frontera	234	3,21
Salta	3587	49,23
Tartagal	1055	14,48
Total	7286	100

Fuente: Fiscalía de Violencia Familiar y Género

Denuncias remitidas a las Fiscalías de Violencia Familiar y de Género por mes y Jurisdicción. Año 2018. Provincia de Salta.

	Cerrillos	Embarcación	Metán	Orán	Rosario de la Frontera	Salta	Tartagal	Total
Enero	41	6	24	88	18	301	79	557
Febrero	45	19	44	91	22	293	74	588

Marzo	41	19	27	75	23	255	69	509
Abril	33	21	43	86	18	266	46	513
Mayo	45	7	46	91	8	270	69	536
Junio	28	8	27	88	9	194	44	398
Julio	22	5	23	84	9	201	42	386
Agosto	43	15	43	90	8	186	82	467
Septiembre	47	13	28	97	12	270	108	575
Octubre	99	24	38	149	22	368	175	875
Noviembre	77	7	44	133	49	470	115	895
Diciembre	86	19	21	160	36	513	152	987
Totales	607	163	408	1232	234	3587	1055	7286

**Estado procesal de causas por violencia de género tramitadas en las Fiscalías de
Violencia Familiar y Género por mes. Año 2018. Provincia de Salta.**

	En Investigación	Con imputación	Con requerimiento a juicio	Con condenas	Con absolución	Totales
Enero	636	98	39	17	4	794
Febrero	573	147	101	35	13	869
Marzo	481	147	123	69	14	834
Abril	581	129	99	64	21	894
Mayo	660	139	129	80	9	1017
Junio	395	106	102	75	14	692
Julio	450	104	70	64	5	693
Agosto	372	163	98	59	24	716
Septiembre	482	154	79	52	15	782

Octubre	737	158	121	65	21	1102
Noviembre	678	153	82	52	22	987
Diciembre	629	120	128	62	24	963
Totales	6674	1618	1171	694	186	10343

Denuncias, expedientes, consignas fijas y consignas ambulatorias de Violencia Intrafamiliar según Unidad Regional de la Policía. Provincia de Salta. Año 2018.

	Denuncias	Exptes	Consignas Fijas	consignas Ambulatorias
Unidad Regional N°1	-	-	-	-
Salta Capital, Valle de Lerma y Vale de Sianca	12787	33644	3191	4263
Unidad Regional N°2: Orán	1454	3175	782	1189
Unidad Regional N°3: Metán	1504	14316	109	793

Unidad Regional N°4: Tartagal	2851	17563	1496	1419
Unidad Regional N°5: J.C. Gonzalez	580	3072	6	12
Unidad Regional N° 6: Cafayate	277	668	47	103
Totales	19453	72438	5631	7779

Coheto, Cándido. 1986. "La organización social". *México Indígena* 10 (mayo-junio): 4-5.