

## Diagnóstico Regional

# Indicadores en Violencia Doméstica basada en género en el MERCOSUR

Noviembre de 2011

[www.mercosurmujeres.org](http://www.mercosurmujeres.org)

# REUNIÓN ESPECIALIZADA DE LA MUJER DEL MERCOSUR

## ARGENTINA

Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto  
Representación para los temas de la Mujer en el Ambito Internacional  
Embajadora Gloria Bender

## BRASIL

Secretaría de Políticas para as Mulheres- Presidencia da República Federativa do Brasil (SPM).  
Ministra Iriny López

## PARAGUAY

Secretaría de la Mujer – Presidencia de la República del Paraguay.  
Ministra Gloria Rubin

## URUGUAY

Instituto Nacional de las Mujeres – Ministerio de Desarrollo Social.  
Directora Beatriz Ramírez



### Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR

Este documento se realiza con el apoyo del Programa MERCOSUR de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID, Proyecto de Fortalecimiento de la insitucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR (REM-AECID).

Las Autoras: Carmen Hein de Campos, Carolina Marra, Wânia Pasinato.

Texto original en portugués.

Traducción al español: Michele Both.

Corrección de textos: Michele Both.

Diseño: José Soterias - Secretaría de la Mujer de Paraguay.

Se autoriza la reproducción siempre que se cite la fuente. Queda prohibido todo uso de este material, de sus reproducciones o traducciones con fines comerciales.

**Nota:** los resultados de esta investigación reflejan la exclusiva opinión de las autoras, a quienes la REM considera competentes en la materia.

Prólogo	5
Presentaciones:	
1. Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR	6
2. Programa MERCOSUR – AECID	8
3. Proyecto de Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR	9
4. Las autoras	9
Presentación al diagnóstico	
I – Introducción	11
• Las políticas para enfrentar la violencia en los países del MERCOSUR	12
• Firma y ratificación de tratados internacionales	12
• Mecanismos gubernamentales de género	13
• La Violencia Doméstica Basada en género en la Normativa Nacional	15
• Existencia de Planes Nacionales y otras iniciativas gubernamentales	18
• Investigaciones Nacionales sobre Violencia y Género	20
II - Indicadores Regionales sobre Violencia Doméstica basada en género: Procedimientos Metodológicos	22
• Orientaciones para la realización de los diagnósticos nacionales	23
• Instrumentos para la Investigación	24
• Características de los Países	24
III – Diagnóstico Regional	27
• Mecanismos de Género	27
• Salud	33
• Justicia	38
• Seguridad Pública	43
• Homicidios de Mujeres	48
IV – Consideraciones	49
V - Referencias bibliográficas y documentales	51
VI – Anexos	52
1. Fichas Metodológicas	52
2. Guías de Entrevistas	56

## Índice de Cuadros

Cuadro 1: Instrumentos Internacionales de Derechos de las Mujeres. Año de Ratificación por los países. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.	12
Cuadro 2. Mecanismos Gubernamentales de Género. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.	13
Cuadro 3. Mecanismos de Género, existencia de sector especializado y su atribución para la implementación de las leyes nacionales para enfrentar la violencia basada en género. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	15
Cuadro 4. Legislación Especial para Violencia doméstica y/o familiar. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.	16
Cuadro 5. Organización Político-administrativa y datos de la población por país. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	25
Cuadro 6. Mapeo de las áreas, sectores, instancias y programas según la esfera de gobierno y país. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	26
Cuadro 7. Mecanismos de Género y Servicios de Atención a Víctimas de Violencia Doméstica Basada en Género. Características relevantes para la construcción de indicadores. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	32
Cuadro 8. Sistema de Información en el área de la Salud. Experiencias relevantes para la construcción de indicadores sobre homicidios. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	38
Cuadro 9. Sistema de Información en el área de la Justicia. Experiencias relevantes para la construcción de indicadores sobre denuncias. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	43
Cuadro 10. Sistema de Información en el área de Seguridad Pública. Experiencias relevantes para la construcción de indicadores sobre registros policiales. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay	48

## Prólogo

“Diagnóstico en indicadores en violencia doméstica basada en género en el MERCOSUR” es el resultado de un trabajo efectuado por la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM) en el marco del Proyecto de ‘Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR’ financiado por el Programa MERCOSUR - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Este documento tiene por finalidad principal brindar insumos para la definición de políticas regionales que combatan la violencia hacia las mujeres.

Los indicadores de género, son herramientas necesarias e indispensables en la planificación que permiten visibilización de la problemática de la violencia, además de brindar insumos fundamentales para elaborar políticas públicas acordes y ajustadas a las necesidades de la población afectada. Desde la Plataforma de Beijing del año 1995 al Consenso de Brasilia efectuado en el 2011, los países se han comprometido, de una u otra forma, a elaborar y profundizar en indicadores de género que permitan avanzar en esta materia, es por ello que los Estados Miembros que integran la REM se han comprometido a dar pasos concretos en este sentido.

Desde la constitución de la Mesa Técnica sobre Violencia basada en Género de la REM (y de su comisión en Violencia Doméstica) se viene trabajando en la construcción de indicadores comparables, objetivo que se ha reforzado desde el proyecto de “Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género del MERCOSUR” con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El ‘Diagnóstico Regional’ permite visualizar el estado de situación en términos de la información pública sobre la violencia basada en género en Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, en las áreas seleccionadas que son: servicios públicos para mujeres en situación de violencia doméstica en los ámbitos de justicia, policía, salud y mecanismos de la mujer.

Este documento fue elaborado en su totalidad por las consultoras: Wania Pasinato, Carmen Hein y Carolina Marra. Actualmente se está en proceso de análisis para la adecuación de los indicadores específicos que se podrán acordar comparar entre los cuatro países.

Como insumos centrales las consultoras regionales contaron con documentos de diagnóstico nacional elaborados para éste fin y supervisados por el equipo consultor regional, los que permitieron analizar las fuentes de información y calidad de los datos que se cuenta en cada uno de los países. Los informes nacionales fueron elaborados por: Silvia Catalá y Norma Garbarini de Argentina; Jackeline Romio y el equipo regional conformado por Wania Pasinato, Carmen Hein y Carolina Marra de Brasil; Silvia López Safi de Paraguay; y Ana Vigna de Uruguay.

El análisis efectuado por las consultoras regionales, permitió contar con una valoración de la información en cada país y elaborar el presente diagnóstico regional que fuera avalado en la Reunión ordinaria de la N° XXV REM, en la ciudad de Asunción (Paraguay), en junio de 2011.

La REM felicita a las consultoras regionales y nacionales por la finalización de esta investigación y considera que la misma constituirá una importante contribución al debate sobre violencia de género en el MERCOSUR. La REM continuará dialogando con las demás instituciones nacionales y regionales con competencia en materia de violencia doméstica basada en género, en relación con los resultados de la presente investigación.

**Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR**

## PRESENTACIONES

### 1. Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM)

Desde la constitución del MERCOSUR, las ONG feministas, sindicalistas, FLACSO, UNIFEM y el Foro de Mujeres del MERCOSUR han desarrollado esfuerzos por introducir la consideración de la dimensión de género en el proceso de integración regional. Estas iniciativas se dirigieron en particular al Subgrupo de trabajo nº 11 del MERCOSUR, dedicado a las relaciones laborales, empleo y previsión social. Entre 1995 y 1997, antes de la IV Conferencia Mundial de las Naciones

Unidas sobre la Mujer, se realizaron seminarios de formación y análisis de la situación de las mujeres en el MERCOSUR. Estos encuentros permitieron que las áreas gubernamentales de la mujer de los países integrantes del MERCOSUR emitieran, al final de la actividad, una declaración conjunta que expresaba la necesidad de que el Consejo del Mercado Común implementara mecanismos para asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el desarrollo de los trabajos en los ámbitos de negociación que integran el MERCOSUR, y que se considerara la creación de la Reunión de Ministras y/o autoridades del más alto rango de los órganos gubernamentales responsables de las políticas públicas para las mujeres de los países del MERCOSUR.

Estas declaraciones fueron el antecedente directo para la creación de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM), concretada en 1998 por Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) (Resolución 20/98).

Conforme esta Resolución, la REM tiene por objetivo «analizar la situación de la mujer, teniendo en cuenta la legislación vigente en los Estados Partes del MERCOSUR en lo relativo al concepto de igualdad de oportunidades, con el objeto de contribuir al desarrollo social, económico y cultural de las comunidades de los Estados Partes del MERCOSUR».

Conforman la REM los/as representantes gubernamentales de los cuatro Estados Partes, con la coordinación de las respectivas secciones nacionales que cada Estado Parte determine, en este caso la Representación Especial para Temas en el Ámbito Internacional de la Mujer, de la Cancillería Argentina; la Secretaria de Políticas para as Mulheres, de Brasil; la Secretaria de la Mujer de la República de Paraguay, y el Instituto Nacional de las Mujeres, de Uruguay. Participan de la REM como estados asociados Chile, Colombia, Ecuador y Perú, y asesoran como representantes de la sociedad civil varias organizaciones no gubernamentales, entre ellas el Foro de Mujeres del MERCOSUR.

Desde su creación la REM ha celebrado 25 reuniones semestrales, en las cuales las ministras han realizado intercambios y alcanzado acuerdos para favorecer los avances de género en cada uno de los países, así como han promovido la inclusión de la perspectiva de género en la institucionalidad del MERCOSUR.

Desde sus comienzos, los temas debatidos han hecho referencia a la participación económica y política de las mujeres, la eliminación de la violencia en todas sus formas, la salud de las mujeres, las condiciones sociolaborales y el combate a la trata de mujeres, entre otros. Para profundizar en los temas concretos, la REM ha acordado la conformación de dos mesas técnica: de lucha contra la violencia basada en género (en particular: erradicación de la violencia doméstica y combate a la trata de mujeres y género); y trabajo e integración económica.

La REM es el principal foro de coordinación política entre las máximas autoridades en la problemática de la mujer, donde se debaten, promueven e implementan políticas públicas regionales en cuestiones de género.

Resulta prioritario continuar trabajando por el mejoramiento de las condiciones de vida de todas las mujeres del MERCOSUR y países asociados, así como por la profundización de la institucionalidad de género.

## Los organismos que integran la REM

### ARGENTINA.

#### **Representación Especial de la Mujer en el Ámbito Internacional (REMUI)**

Este organismo depende del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto de la Argentina. Se encarga de efectuar el seguimiento de la agenda de género en el ámbito regional e internacional.

La REMUI articula con el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) las acciones de la REM. Este forma parte del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Presidencia de la Nación, y es el organismo nacional responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres. Preside el Consejo Federal de Mujeres.

### BRASIL.

#### **Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República Federativa do Brasil (SPM).**

La SPM fue creada en el año 2003 y a partir del 2007, mediante la 'medida provisoria 483', tornase un órgano esencial de la Presidencia de la República, con lo cual pasa a tener un rango Ministerial. El organismo es el responsable de establecer las políticas públicas que contribuyan a mejorar la vida de las mujeres y reafirmar el compromiso del Gobierno Federal con todas las mujeres del país. Actualmente se encuentra finalizando la ejecución del II Plan Nacional de Políticas para las Mujeres y organizando el proceso de la III Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres.

### PARAGUAY.

#### **Secretaria de la Mujer de la Presidencia de la República del Paraguay' (SMPR)**

El organismo fue creado en 1992 mediante la Ley 34/92. Es la instancia gubernamental rectora normativa y estratégica de las políticas de género. Cuenta con autonomía técnica y de gestión, impulsa planes de acción para promover la igualdad de oportunidades y la equidad de género entre mujeres y hombres. Está directamente integrada a la Presidencia de la República. Actualmente coordina la implementación del III Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2017.

### URUGUAY.

#### **Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) del Ministerio de Desarrollo Social.**

En el año 1991 mediante la Ley No. 16226/91 es el creado el Instituto de la Mujer y la Familia y es redominado y redefinidos en sus cometidos en el año 2005 donde se integra al Ministerio de Desarrollo Social (por Ley No. 17930/05). El Inmujeres, se define como órgano rector de las políticas públicas de género. Uno de sus cometidos es la coordinación y presidencia de: el Consejo Coordinador de Políticas Públicas de Género y del Consejo Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica; actualmente implementa el I Plan Nacional de Oportunidades y Derechos (2007-2011)

## 2. Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID

El Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID forma parte de la apuesta decidida de la Cooperación Española por apoyar a los organismos regionales y los procesos de integración en América Latina. El 20 de junio del 2008, bajo la Presidencia pro tempore de Argentina, se firmó en Buenos Aires un Memorando de Entendimiento entre la AECID y el MERCOSUR. En este documento, el MERCOSUR reconoce haber definido ejes de acción para contribuir a profundizar la integración regional, el desarrollo y competitividad de la región y la cooperación política y social entre los países, como claro compromiso con las demandas de la población. La AECID ratifica así su compromiso con el progreso de América Latina y con la ejecución de acciones que permitan su desarrollo sostenible.

Ambas partes reiteran que comparten una visión a mediano y largo plazo orientada a la ampliación de capacidades regionales y al aprovechamiento de oportunidades con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza y de fomentar sociedades más equitativas. El área geográfica contemplada por el Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID es la comprendida en las fronteras físicas de los Estados Partes del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. No se excluye la posibilidad de realizar acciones en el ámbito de la región sudamericana, especialmente aquellas que incluyan a los estados asociados al MERCOSUR (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Esto siempre que los Estados Partes así lo soliciten o no tengan inconvenientes, y previa negociación y diálogo con la AECID.

El ámbito temporal de aplicación del Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID, conforme a lo establecido en el Memorando de Entendimiento (MDE), se inicia desde el momento de su firma y tiene un plazo de cuatro años, renovables por mutuo acuerdo de las partes. En consecuencia, se establece como primer período el cuatrienio 2008-2011.

El Programa tiene la finalidad de contribuir al fortalecimiento de las instituciones del MERCOSUR y de impulsar acciones de desarrollo y favorecer la generación de mayores niveles de cohesión social en sus Estados Parte. Con este objetivo, resulta esencial el apoyo a las instituciones del MERCOSUR, con participación de la sociedad civil, para que sean ellas las que elaboren y ejecuten políticas públicas y acciones en sectores estratégicos del proceso de integración regional.

El Programa de Cooperación MERCOSUR-AECID contempla seis líneas de trabajo, cinco de ellas definidas en el MDE por ser del ámbito de interés común a las partes, y una sexta línea incorporada más tarde a solicitud del MERCOSUR:

1. Formación de capacidades y fortalecimiento institucional
2. Género
3. Medioambiente
4. Integración productiva
5. Desarrollo local, rural y fronterizo
6. Salud

El presupuesto previsto del Programa para el período 2008-2011 es de €5.000.000. En la línea de acción en género, AECID busca propiciar la inclusión de la agenda de género en las instituciones del MERCOSUR y su transversalización en las políticas públicas de los Estados Parte.



### 3. Proyecto: Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR

La necesidad de profundizar la inclusión de la perspectiva de género en el proceso de integración regional y de actualizar las acciones acordadas entre los países en cuanto a las políticas de género condujo a la elaboración del proyecto Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR. Éste fue aprobado por la institucionalidad del MERCOSUR en diciembre de 2008, para ser ejecutado con fondos de la AECID por la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM).

El proyecto consta de cuatro ejes. El primero es el fortalecimiento de la REM, tanto con recursos financieros como humanos, para lo cual se prevén acciones en cada uno de los países y en la institucionalidad del MERCOSUR. El segundo eje dispone comparar a escala regional indicadores de violencia doméstica basada en género. El tercero incluye la promoción de la participación política de las mujeres en el ámbito del MERCOSUR y de cada país miembro, favoreciendo la regionalización de las políticas. El cuarto promueve la lucha contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial.

Los ejes o componentes dan lugar a variedad de acciones y actividades de sensibilización, consultorías nacionales y regionales, articulación con otras reuniones especializadas y organismos del MERCOSUR, búsqueda y sistematización de información, herramientas de comunicación y otros mecanismos que se proponen impactos concretos.

El proyecto cuenta con 700 mil euros para ser gestionados durante los años 2009 a 2012, plazo en el que se espera contar haber avanzado en los siguientes temas concretos:

- Fortalecimiento de la REM
- Sensibilizado el funcionariado nacional y regional en género
- Implementado indicadores comparables a nivel regional en violencia doméstica basada en el género.
- Favorecido la participación política de las mujeres en el MERCOSUR.
- Implementado acciones de lucha contra la trata de mujeres víctimas de explotación sexual.

### 4. Las Autoras

#### Carmen Hein de Campos

Doctoranda en Ciencias Criminales, (Pontificia Universidade Católica/RS), Maestría en Derecho (Universidade Federal de Santa Catarina y Universidad de Toronto). Consultora de la ONU Mujeres/Secretaría de Políticas para las Mujeres para la implementación de la Ley Maria da Penha. Coordinadora Nacional de CLADEM/Brasil (Comité de Latino Americano y del Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer). Fue consultora de la Secretaría de Políticas para Mujeres/ONUMujeres para la implementación, monitoreo y evaluación del Pacto Nacional para el Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer (2008-2010), de la UNFPA y del UNODC. Autora de diversos artículos sobre derechos humanos y violencia contra las mujeres.

#### Carolina Marra

Psicóloga, Doctoranda en Ciencias Políticas (Universidade Federal de Minas Gerais), Maestría en Psicología Social (Pontificia Universidade Católica/SP). Directora del Instituto de Ciencias Biológicas y Salud del Centro Universitario UNA. Fue miembro del colegiado coordinador de la Red Brasileña de Estudios e Investigaciones Feministas (RedeFem, 2005-2008) y consultora de la Secretaría de Políticas para Mujeres/ONUMujeres para la implementación, monitoreo y evaluación del Pacto Nacional para el Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer (2008-2010). Tiene artículos científicos publicados sobre género y violencia contra las mujeres.

#### Wânia Pasinato

Socióloga. Pos doctorado (UNICAMP), Doctorado y Maestría en Sociología (Universidade de São Paulo). Investigadora del Núcleo de Estudios de la Violencia/Universidade de São Paulo y del Núcleo de Estudios de Género-PAGU/UNICAMP. Actualmente es consultora de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública - SENASP/MJ y de la ONUMujeres-CaboVerde. Fue consultora de la Secretaría de Políticas para Mujeres/ONUMujeres para la implementación, monitoreo y evaluación del Pacto Nacional para el Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer (2008-2010), Asesora Técnica del Observe - Observatorio de la Ley Maria da Penha y del UNODC. Es autora de diversos artículos científicos sobre género, violencia y derechos humanos.

## Presentación al diagnóstico

El documento de Diagnóstico Regional corresponde a la primera parte del trabajo de la Consultoría para la creación de Indicadores Regionales sobre Violencia Doméstica basada en género en el MERCOSUR, la cual se desarrolla en el ámbito del proyecto de “Fortalecimiento de la Institucionalidad y la Perspectiva de Género en el MERCOSUR”. Son objetivos de esta consultoría: a) la elaboración de un diagnóstico regional comparativo respecto de las fuentes de datos e información existentes sobre violencia doméstica basada en género, según su cobertura y su calidad, b) el análisis de las potencialidades y límites de las fuentes identificadas para la constitución de Indicadores. Como objetivo de la consultoría, y de acuerdo con el Término de Referencia, el sistema deberá contemplar indicadores comparables entre los países que forman el MERCOSUR - Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay - intentando contribuir al conocimiento respecto de las dimensiones nacionales y regionales de la violencia doméstica basada en género, orientar en la formulación y en la implementación de políticas públicas que contribuyan a la eliminación de la violencia y la garantía de los derechos de las mujeres y para la implementación y fortalecimiento de la Convención de Belém do Pará en la región.

La realización de diagnósticos corresponde a la etapa inicial del ciclo de formulación y evaluación de políticas públicas<sup>1</sup>. En este sentido, la recopilación de información y la elaboración de los estudios en cada país constituyeron una etapa fundamental en este trabajo y tuvieron como objetivo presentar los contextos nacionales en referencia a la existencia de normas, políticas y programas destinadas al enfrentamiento de la violencia<sup>2</sup> doméstica basada en género. Otro objetivo fue identificar y conocer los sistemas de información creados y desarrollados en cada país, analizando la presencia de variables e información sensibles al género y que posibilitan dimensionar la violencia doméstica basada en género en cada país, conocer el perfil de las mujeres y de los agresores, y las principales características de las diferentes formas de manifestaciones de esta violencia.

El desarrollo de este trabajo exigió una cuidadosa recopilación de datos e identificación de fuentes de información oficiales producidas en cuatro áreas cuyas intervenciones fueron consideradas estratégicas para el abordaje de la temática, ellas fueron: los mecanismos de género (organismos gubernamentales de promoción, protección y garantía de derechos de las mujeres), seguridad pública, justicia y salud.

En cada país, con el apoyo de consultoras nacionales, se realizó la investigación para identificar las principales fuentes de información y datos oficiales, describir sus límites y potencialidades para el desarrollo de indicadores considerando aspectos como su confiabilidad, calidad, extensión temporal y cobertura. Conocer las iniciativas que están siendo adoptadas por los países en una misma región posibilita compartir experiencias y conocimientos, potencializando las prácticas prometedoras para el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres. La propuesta está también adecuada a los objetivos de la REM – Reunión Especializada de la Mujer en el MERCOSUR, la cual entiende que

fortalecer la perspectiva de género en el proceso de integración regional supone combinar el trabajo regional con el nacional y fortalecer la capacidad de articulación de los mecanismos estatales para la equidad de género, la agenda gubernamental, así como con las redes y organizaciones de la sociedad civil y otros espacios institucionales del MERCOSUR. (Término de Referencia, 2010)

El documento de Diagnóstico Regional presenta un análisis de los resultados de las investigaciones realizadas en cada uno de los países, con base a una perspectiva comparativa en referencia a las principales características de las políticas nacionales de producción de estadísticas y de datos sobre la violencia doméstica basada en género en cada uno de los sectores seleccionados para este estudio. Representa así, el contexto a partir del cual serán propuestos los indicadores que podrán, en el futuro, componer un Sistema de Información Regional en Violencia Doméstica basada en género.

El documento está organizado en tres partes. En la primera parte – Introducción – se realiza una contextualización de las políticas de enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en los cuatro países, considerando: la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos, la existencia de mecanismos de género, la presencia de normativa nacional sobre violencia y género y de planes nacionales

<sup>1</sup> De acuerdo con Antico y Jannuzzi (s/d), el ciclo de formulación y evaluación de políticas públicas comprende cuatro etapas: Diagnóstico, Formulación, Implementación y Evaluación, las cuales conforman conjuntos de indicadores de diferentes naturalezas y propiedades (pag.3).

<sup>2</sup> Se adopta La expresión ‘enfrentamiento de la violencia’ en el mismo sentido que ha sido empleado en los documentos nacionales brasileños, para referirse a políticas integrales e intersectorializadas que abarcan las dimensiones de la sanción de la violencia, asistencia para las mujeres en situación de violencia, garantía de sus derechos y la prevención de nuevos actos.

para igualdad de género y programas de acciones para el enfrentamiento de la violencia basada en género. En la segunda parte son presentados los procedimientos metodológicos adoptados para la realización de los diagnósticos nacionales y para el diagnóstico regional comparativo. En la tercera parte, se encuentra el diagnóstico comparativo según las áreas seleccionadas para este estudio: mecanismos de género, salud, seguridad pública y justicia.

## Introducción

A partir de los años 1980, los movimientos feministas y de mujeres de países de América Latina, han colocado el enfrentamiento a las diversas prácticas de violencia contra las mujeres y niñas en el centro de las luchas por el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, y en sus pautas de reivindicaciones políticas. Comenzó, entonces, un largo proceso de denuncias, reivindicaciones, propuestas y movilizaciones pretendiendo sensibilizar a la sociedad y los gobiernos para el reconocimiento de que la violencia cotidianamente practicada contra las mujeres, principalmente en el interior de los hogares y en las relaciones familiares y conyugales, no podía seguir siendo tratada como asunto del ámbito privado, sino que debería ser abordado a través de políticas públicas capaces de asegurar a las mujeres su derecho a vivir sin violencia.

En los años siguientes, empezó a definirse una agenda política en torno a la violencia contra las mujeres. Las Organizaciones Internacionales de Derechos Humanos – ONU y OEA – a través de sus tratados y convenciones incorporaron los derechos de las mujeres entre los derechos fundamentales a ser conquistados y preservados. Este cambio de status trajo el reconocimiento de que la violencia contra las mujeres constituye una violación de derechos humanos y es resultado de desigualdades sociales basadas en las diferencias de género. Al firmar y ratificar los tratados y convenciones internacionales de protección de Derechos Humanos, los Estados asumen el compromiso no solamente de proteger a las mujeres de la violencia, sino también de crear mecanismos para la promoción y garantía del ejercicio de sus derechos y medidas de responsabilización para aquellos que practican tales violaciones, sean ellos individuos, grupos de la sociedad civil o miembros y funcionarios de los gobiernos.

Conforme el balance realizado por CLADEM<sup>3</sup> (2005), durante los años 1980 y 1990, los gobiernos de la región firmaron y ratificaron algunos de los más importantes tratados y convenciones de la ONU y OEA para la promoción de los derechos de las mujeres – como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW. ONU, 1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará. OEA, 1994). Estos y otros documentos internacionales tuvieron gran influencia en el desarrollo de normas e instituciones para el enfrentamiento de la violencia basada en género en la región, incluyendo la violencia que ocurre en el contexto doméstico y familiar.

Como resultado de estos esfuerzos, en las últimas décadas en el continente, diferentes países vienen registrando iniciativas de los gobiernos para erradicar las prácticas de violencia contra las mujeres. Estos esfuerzos comprenden la elaboración y aprobación de leyes especializadas para el enfrentamiento de diferentes formas de violencia, como la violencia doméstica y familiar, la explotación sexual de niñas y adolescentes y el tráfico de mujeres, la protección de los derechos sexuales y reproductivos, además de normas y medidas de incentivo a la igualdad de género en el acceso a educación, mercado de trabajo y participación política; la creación de servicios especializados y la realización de campañas de sensibilización e información para toda la sociedad, entre otras medidas.

De todas formas, la experiencia ha enseñado que las conquistas en el plano formal no siempre son acompañadas por cambios en las percepciones sociales y en las prácticas institucionales. En muchos países, la pasividad de las comunidades frente a situaciones de violencia y reivindicación de sus derechos, además de la falta de compromiso de los gobiernos con la promoción de los derechos de las mujeres han contribuido a mantener elevadas tasas de violencia contra las mujeres. Sin un esfuerzo claramente orientado a modificar culturas y prácticas institucionales e incorporar la perspectiva de igualdad entre hombres y mujeres en la formulación de políticas públicas, la mayoría de las reformas legales y políticas tienen relativo valor. Lo mismo ocurre con las medidas legislativas, que serán inocuas si son aplicadas en contextos jurídicos y sociales organizados por una visión tradicional de acceso a justicia y derechos.

---

<sup>3</sup> Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer.

La falta de información oficial, sistematizada, amplia y confiable respecto de las prácticas de violencia que son reportadas a las instituciones responsables de la atención a las mujeres, responsabilización de los que perpetran los actos violentos y de promoción del acceso de las mujeres a los derechos y a la justicia es uno de los grandes obstáculos para asegurar los derechos de las mujeres y abolir la violencia en sus vidas. Este es el problema que este proyecto se propone enfrentar.

Al realizar el mapeo de las fuentes de información disponible por sector, se consideró necesario conocer el contexto en que las políticas nacionales vienen siendo desarrolladas, de acuerdo a lo presentado a continuación.

### • Las políticas para el enfrentamiento de la violencia en los países del MERCOSUR

Los cuatro países que participan del proyecto – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay – miembros del MERCOSUR y con representación en la REM, han actuado activamente para la promoción de la igualdad de género y para poner el fin a la violencia contra las mujeres en sus contextos nacionales, en la región y en el continente.

Siguiendo el movimiento mundial, a partir de los años 1980, cada uno de los países incorporó iniciativas para promover la transversalidad de género en las políticas y en la legislación nacional. Algunas de las iniciativas son semejantes entre si, como se describe más adelante.

### • Firma y ratificación de tratados internacionales

Durante la década de 1960 hasta mediados de 1980, los cuatro países enfrentaron dictaduras militares/cívico-militares que representaron grandes obstáculos a la implementación y respeto de los derechos de la ciudadanía. A partir de los años 1980, el proceso de redemocratización política en cada uno de estos países contó con la participación activa de movimientos sociales y grupos organizados, entre los cuales estaban los movimientos de mujeres y feministas. En medio de las luchas por la democracia, los derechos de las mujeres empiezan a aparecer en los debates públicos como algo a ser exigido, conquistado y defendido por todos y todas y en todas las esferas de la sociedad.

En este campo, uno de los primeros cambios que debe ser señalado fue el compromiso asumido por los Estados junto a las Organizaciones Internacionales de Derechos Humanos - ONU y OEA, en relación a la ratificación de los principales documentos de derechos presentados por estos organismos. En cuanto a los que abordan el problema de la violencia doméstica basada en género se destacan la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, ONU, 1979), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, OEA, 1994) y el Protocolo Facultativo de la CEDAW (ONU, 1999)

**CUADRO 1: Instrumentos Internacionales de Derechos de las Mujeres. Año de Ratificación por los países. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.**

Instrumento Internacional	Aprobación por la ONU/OEA	Año de ratificación por los países			
		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, ONU)	1979	1985	1984	1986	1981
Convención Interamericana para Prevenir, Punir y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, OEA)	1994	1996	1995	1995	1996
Protocolo Facultativo de la CEDAW (ONU)	1999	2007	2002	2001	2001

FUENTE: Diagnósticos Nacionales sobre Argentina, Paraguay y Uruguay. Brasil: CLADEM (2005). REM, 2011.

Como destaca CLADEM (2005), la ratificación de documentos internacionales de protección de los derechos humanos, en países que vivieron reciente redemocratización política, representa un avance de valor incuestionable. Sin embargo, estos avances no fueron alcanzados fácilmente y, aún hoy, y en toda la región, los compromisos formalmente asumidos por los gobiernos ante la comunidad internacional enfrentan sin números de obstáculos de naturaleza política, jurídica e ideológica para su efectivización.

Igualmente relevante es el hecho de que, en los años 2000, los cuatro países presentaron informes de evaluación sobre la implementación de la CEDAW y de la Convención de Belém do Pará, a los respectivos comités de monitoreo de la aplicación de las convenciones. Estos documentos representan importantes instrumentos para conocer y evaluar los contextos políticos y jurídicos existentes en cada país que contribuyen u obstaculizan el desarrollo de las políticas para mujeres y de enfrentamiento a la violencia basada en género.

### • Mecanismos gubernamentales de género.

Como resultado de los cambios anteriormente mencionados, a partir de los años 1990, los gobiernos de la región pasaron a crear mecanismos especializados para la formulación, implementación y acompañamiento de las políticas de género. Los cuatro países poseen organismos de género representados en el Ejecutivo Federal/Nacional, los cuales poseen como misión institucional trabajar por el cumplimiento de los acuerdos internacionales y la transversalización de género en las políticas públicas a través de acuerdos intersectoriales y de la elaboración de planes y programas para la promoción de la equidad de género.

**CUADRO 2. Mecanismos Gubernamentales de Género. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.**

País	Nivel de Jerarquía	Titular	Instrumento Legal de Creación
Argentina	Consejo Nacional de las Mujeres - CNM	Subsecretaria Presidencial	Decreto Nacional 1426 de 1992.
Brasil	Secretaría de Políticas para Mujeres - SPM	Ministra de Estado	Medida Provisoria 103, de 2003 Competencia modificada por la Ley 2314 de 2010 <sup>4</sup>
Paraguay	Secretaria de la Mujer de la Presidencia de la República <sup>5</sup>	Secretaria Ejecutiva con status de Ministra	Ley 34/92 de 18 de setiembre de 1992.
Uruguay	Instituto Nacional de las Mujeres - INMUJERES <sup>6</sup>	Directora del Instituto	Ley 17.930 de 2005

**FUENTES:** Diagnósticos Nacionales sobre Argentina, Paraguay y Uruguay. Brasil: SPM. CEPAL. <http://www.eclac.cl/oig.REM>, 2011

<sup>4</sup> Creada en 2003, a través de la Medida Provisoria 103. Como Secretaría Especial, con estatuto de ministerio, pero vinculada a la Presidencia de la República. En agosto de 2010, la ley n° 12.314 revocó su carácter de excepcionalidad para volverla parte definitiva de la estructura del gobierno federal.

<sup>5</sup> (<http://www.mujer.gov.py>)

<sup>6</sup> Decreto Presidencial (1987) crea el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. A partir de 2005 (Ley N° 17930). Instituto fue integrado a la estructura del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y pasó a dedicarse exclusivamente a las políticas de género.

La creación de los Mecanismos de Género forma parte de los objetivos estratégicos de la Plataforma de Acción de Beijing (1995) que convocó a los estados a crear instituciones que fueran responsables por las políticas de avance de los derechos de las mujeres. La creación de estas instituciones debe darse en circunstancias que garanticen condiciones para su intervención en la política nacional, lo que incluye dotación presupuestaria, recursos humanos y materiales adecuados<sup>7</sup>. De acuerdo con CEPAL, uno de los indicadores de esta institucionalización está relacionado a la autonomía para tomar decisiones y puede ser verificado en la localización jerárquica<sup>8</sup> de estos mecanismos en el interior del Ejecutivo Nacional/Federal. Utilizando los criterios definidos por CEPAL, se observa en el cuadro presentado que, en la región, los tres niveles de jerarquía están representados entre los mecanismos de género nacionales. A pesar de presentar posturas distintas, todos comparten las limitaciones en recursos materiales y humanos.

Además de los mecanismos insertos en los Ejecutivos Nacionales, en Argentina y Brasil – países cuya organización política adopta el modelo federativo - los mecanismos gubernamentales de género también fueron creados en el ámbito de los ejecutivos provinciales<sup>9</sup> / estatales<sup>10</sup>, como medida para favorecer la ramificación y la transversalización de género en el interior de las instituciones públicas. En los dos países, la creación de estos organismos resulta de una fuerte actuación del Consejo Nacional de las Mujeres y de la Secretaría de Políticas para las Mujeres, respectivamente. En Paraguay, los Mecanismos de Género nacionales son Secretarías de la Mujer existentes en 17 departamentos del país, además de algunos municipios. En Uruguay, el Instituto Nacional de las Mujeres cuenta con representaciones en 10 departamentos, los cuales son responsables de impulsar las políticas de género en el plano local. El Informe Nacional también menciona la existencia de la Secretaría de la Mujer de la Intendencia de Montevideo, primer mecanismo de género del país, creado en 1992, y existen otros organismos a nivel departamental.

En el transcurso de las últimas décadas los gobiernos de la región crearon sectores especializados en género en las áreas de justicia, salud, seguridad, entre otras. Las experiencias de cada país, respecto a la especialización para el enfrentamiento de la violencia doméstica basada en género, serán abordadas más adelante en este Diagnóstico.

Los cuatro mecanismos poseen sectores especializados en las políticas para el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres, en sus múltiples formas de manifestación y, específicamente, sobre la violencia doméstica y familiar – de acuerdo con las definiciones adoptadas por las legislaciones nacionales.

---

<sup>7</sup> Fuente: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

<sup>8</sup> De acuerdo con el documento: "El nivel jerárquico de dichos mecanismos se relaciona tanto con el rango de su titular, como con el rango institucional del propio mecanismo. La clasificación que se propone aquí consta de tres niveles y retoma ambos criterios. Se consideran avanzados a los mecanismos con rango institucional de Ministerio o bien cuando el rango de la o el titular es de Ministra/o con plena participación en el Gabinete. En segundo lugar se han ubicado a los mecanismos que dependen de la presidencia y cuyos titulares no participan en el Gabinete (oficinas adscritas a la presidencia, secretarías, institutos nacionales y otras figuras). En tercer lugar se encuentran los mecanismos que dependen de un Ministerio o de una autoridad de menor rango (viceministerios, institutos, consejos y otras figuras). Disponible en: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

<sup>9</sup> En Argentina, existen Area-Mujer en las 23 Provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y también en algunos municipios.

<sup>10</sup> En Brasil, según balance realizado por la SPM, en el final de 2010, 22 estados ya habían creado mecanismos de género (secretarías, coordinadoras, etc) en sus Ejecutivos. Estos organismos también podían ser encontradas en más de 200 municipios.

**CUADRO 3. Mecanismos de Género, existencia de sector especializado y su atribución para la implementación de las leyes nacionales para el enfrentamiento de la violencia basada en género. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay**

Países	Área responsable en el Mecanismo de Género	Legislación
<b>Argentina</b>	<b>Consejo Nacional de las Mujeres</b> <i>Observatorio de Violencia contra las Mujeres:</i> grupo técnico formado en el interior del Consejo Nacional de las Mujeres, responsable por el desarrollo de un sistema de estadísticas nacional, intersectorial e integrado.	La creación del Observatorio es recomendación de la Ley 26.485 de 2010, "Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los ámbitos en que se desarrollan sus relaciones interpersonales"
<b>Brasil</b>	<b>Secretaría de Políticas para Mujeres</b> <i>Subsecretaría de Enfrentamiento de la Violencia contra las Mujeres</i> ha liderado la ampliación del diálogo con diferentes sectores del gobierno y de la sociedad para el desarrollo de investigaciones, sistemas de información e indicadores que sean sensibles al género. <b>Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República</b> <i>Dirección de Prevención y Atención a Víctimas de Violencia Basada en Género</i>	La Ley 11.340/2006 "Ley para contener y prevenir la violencia doméstica y familiar contra la mujer" define que el catastro nacional de casos de violencia doméstica y familiar contra la mujer deberá ser organizado y mantenido por el Ministerio Público de los Estados y del Distrito Federal (artículo 26, III).
<b>Paraguay</b>	La Secretaría instaló una <i>Mesa Interinstitucional</i> con representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional, Ministerio de la Salud y la Secretaría del Niño y Adolescente buscando la construcción de un registro único de casos y la consolidación de una base nacional de estadísticas sobre la temática.	La Ley 1600/2000 sobre la Violencia Doméstica, en su artículo 9º, define como competencia de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República la sistematización de los datos obtenidos a partir de los Juzgados de Paz - instituciones de justicia responsables por la aplicación de la Ley 1600/2000.
<b>Uruguay</b>	<b>Instituto Nacional de las Mujeres</b> <i>Departamento de Violencia Basada en Género Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra Violencia Doméstica</i> , presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres y compuesto por representantes de ministerios – Educación y Cultura, Interior, Salud, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, de la Administración Nacional de la Educación Pública, del Congreso de Intendentes y de organizaciones no gubernamentales.	La creación del Consejo está prevista en la Ley 17.514/2002 - Ley de Violencia Doméstica, que también define como una de sus tareas la elaboración de un Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010).

**FUENTE:** Diagnósticos Nacionales sobre a Argentina, Paraguay y Uruguay. Brasil: Lei 11.340/2006 e Secretaría de Políticas para las Mujeres. REM, 2011

### • La Violencia Doméstica/Familiar y la perspectiva de género en la Normativa Nacional

Los cuatro países de la región poseen leyes especializadas para el enfrentamiento de la violencia doméstica y/o familiar. Argentina fue el primer país en adoptar una legislación de este tipo al aprobar, en 1994, la Ley 24.417 "Ley de Violencia Familiar". En los años siguientes y a lo largo de los años 2000, todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobaron la legislación de violencia familiar.

En los años 2000, la aprobación de leyes especiales se extendió a los otros países de la región. En el 2000, Paraguay aprobó la Ley 1600 de Violencia Doméstica y en el 2002 Uruguay aprobó la Ley 17. 514, la Ley de Violencia Doméstica. Brasil fue el último país en la región a aprobar la legislación especial – la Ley 11.340 de 2006 – introduciendo en el escenario normativo nacional una ley para contener y prevenir la violencia doméstica y familiar contra la mujer. Aunque la ley brasileña sea reconocida por su adecuación a la Convención de Belém do Pará, y sea la primera en la región en adoptar la perspectiva de género, reconociendo que esta violencia constituye una violación de derechos humanos (artículo 6º) ella restringe su ámbito de protección a los casos de violencia contra la mujer en el ámbito doméstico y familiar.

Un nuevo cambio en el escenario normativo de la región ocurre en 2009 cuando Argentina dio un paso más en el marco del movimiento denominado segunda ola de leyes especiales y aprobó la primera ley integral para la violencia contra la mujer – Ley 26.485.

El cuadro siguiente sintetiza algunas características de estas leyes, que son analizadas posteriormente.

**CUADRO 4. Legislación Especial para Violencia doméstica y/o familiar. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.**

Países	Ley Especial	Definición de Violencia	Tipos de Violencia	Tipificación
<b>Argentina</b>	<p>Ley 24.417 de 1994 - Ley de Protección contra la Violencia Familiar. Se trata de una ley civil, que establece medidas cautelares para asegurar la seguridad de las víctimas en situación de violencia.</p> <p>No se aplica exclusivamente a casos de violencia contra las mujeres y no incorpora la perspectiva de género en sus dispositivos.</p> <p>Ley 26.485 de 2010, Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos que se desarrollan sus relaciones interpersonales. (Reglamentada en julio de 2010).</p>	<p>En el artículo 1º define la Violencia Familiar como "Toda persona que sufriese lesiones o maltrato físico o psíquico por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar podrá denunciar estos hechos en forma verbal o escrita ante el juez con competencia en asuntos de familia y solicitar medidas cautelares conexas. A los efectos de esta ley se entiende por grupo familiar el originado en el matrimonio o en las uniones de hecho."<sup>11</sup></p> <p>En su artículo 6º la ley define como modalidades de la violencia la institucional, en las relaciones de trabajo, obstétrica, mediática y la violencia doméstica. Para esta última se encuentra como definición: "violencia doméstica contra las mujeres: aquella ejercida contra mujeres por un integrante del grupo familiar, independientemente del espacio físico donde esta ocurra que cause daño a su dignidad, bien estar, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, su libertad, comprendiendo la libertad reproductiva y el derecho al pleno desarrollo de las mujeres. Se entiende por grupo familiar el originado en el parentesco, sea por consanguinidad o por afinidad, el matrimonio, las uniones de hecho y las parejas o noviazgos. Incluye las relaciones vigentes o finalizadas, no siendo requisito la convivencia."<sup>12</sup></p>	<p>No define las formas de violencia</p> <p>Artículo 5º define como tipos de violencia: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, y simbólica.</p>	<p>No existe el tipo penal de Violencia Doméstica/Violencia Doméstica Basada en género.</p>
<b>Brasil</b>	<p>En Brasil, la Ley 11.340/2006 se aplica a la violencia doméstica y familiar contra la mujer. En la región, es la única legislación que previene medidas en la esfera penal y civil y se aplica exclusivamente para casos donde las víctimas son mujeres</p>	<p>En su artículo 5º define que "Para efectos de esta Ley, configura violencia doméstica y familiar contra la mujer cualquier acción u omisión basada en género que le cause muerte, lesión, sufrimiento físico, sexual o psicológico y daño moral o patrimonial: I - en el ámbito de la unidad doméstica, comprendida como el espacio de convivencia permanente de personas, con o sin vínculo familiar, inclusive las esporádicamente agregadas; II - en el ámbito de la familia, comprendida como la comunidad formada por individuos que son o se consideran emparentados, unidos por lazos naturales, por afinidad o por voluntad expresa; III - en cualquier relación íntima de afecto, en la cual el agresor conviva o haya convivido con la ofendida, independientemente del concubinato.</p>	<p>Artículo 7º son formas de violencia doméstica y familiar contra la mujer: la violencia física, sexual, psicológica, moral y patrimonial.</p>	<p>En 2004, la Ley No 10.886, de 17 de Junio de 2004, incluyó en el artículo 129 del Código Penal el tipo especial de Violencia Doméstica, a través del artículo 9º que define "si la lesión fuera practicada contra ascendente, descendente, hermano, cónyuge o compañero, o con quien conviva o haya convivido, o aún, prevaleciéndose el agente de las relaciones domésticas, de concubinato o de hospitalidad". Pena: detención, 6 meses a 1 año.</p> <p>La Ley Maria da Penha introdujo nueva modificación al texto, aumentando la pena de detención que pasó a ser de 3 meses a 3 años.</p> <p>Para todas las otras formas de delitos se aplican los artículos del Código Penal.</p>
<b>Paraguay</b>	<p>La Ley 1600/2000 sobre la Violencia Doméstica</p> <p>Ley de carácter civil que establece medidas cautelares de protección.</p> <p>No se aplica exclusivamente en casos de violencia contra las mujeres</p>	<p>El artículo 6º de la misma ley establece que la violencia doméstica y familiar contra la mujer constituye una de las formas de violación de derechos humanos. Art. 1º establece medidas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes."<sup>13</sup></p>	<p>Tipos de violencia: física, psicológica o emocional, sexual, patrimonial o económica.</p>	<p>La 'violencia familiar', fue definida por la Ley 1.160/1997. Se refería apenas a la violencia física, la cual debería ocurrir en el ámbito familiar, ser habitual y con el/la cónyuge, siendo la sanción apenas de una multa.</p> <p>Con la reforma del Código Penal (Ley 3440/2008, art. 229), fue introducida la violencia psíquica considerable y alterada la sanción, que pasó a ser pena de privación de libertad de hasta dos años o la multa.</p> <p>Para los otros crímenes, se aplican los artículos del Código Penal.</p>
<b>Uruguay</b>	<p>En Uruguay la Ley 17.514/2002 - Ley de Violencia Doméstica prevé la aplicación de medidas cautelares (civiles) a las infracciones de naturaleza no delictiva.</p> <p>No se aplica exclusivamente a casos de violencia contra las mujeres. En el tipo penal de violencia doméstica, se encuentra un agravante de la pena para los casos en que las víctimas son mujeres.</p>	<p>Artículo 2: "(...) toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho."<sup>14</sup></p>	<p>Artículo 3º: violencia física, violencia psicológica o emocional, violencia sexual, patrimonial.</p>	<p>Artículo 321 bis del Código Penal uruguayo donde la Violencia Doméstica es definida como "el que, por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a persona con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia del vínculo legal, será castigado con una pena de 6 a 24 meses de prisión.</p> <p>La pena será incrementada de un tercio a la mitad cuando la víctima fuere una mujer o mediaren las mismas circunstancias y condiciones establecidas en el inciso anterior.</p> <p>El mismo agravante se aplicará si la víctima fuere un menor de dieciséis años o una persona que, por su edad u otras circunstancias, tuviera su capacidad física o psíquica disminuida y que tenga con el agente relación de parentesco o cohabite con él "<sup>15</sup></p>

FUENTE: Diagnósticos Nacionales sobre Argentina, Paraguay y Uruguay. Brasil: Ley 11.340/2006 - Ley Maria da Penha. REM, 2011.

<sup>11</sup> Diagnóstico Nacional sobre la Argentina, 2011, 1. <sup>12</sup> Diagnóstico Nacional sobre la Argentina, 2011, 6. <sup>13</sup> Diagnostico Nacional sobre Paraguay, 2011:8.

<sup>14</sup> Diagnóstico Nacional sobre Uruguay, 2011, 10. <sup>15</sup> Diagnóstico Nacional sobre Uruguay, 2011, 15.



En Argentina, Paraguay y Uruguay las leyes de violencia familiar y violencia doméstica, respectivamente, extienden su protección a los demás miembros de la familia, independientemente del sexo, comprendiendo familia como núcleos constituidos por lazos de consanguinidad, afinidad o conyugales. Aunque las mujeres aparecen como las principales víctimas en estos contextos, solo en la legislación de Uruguay se identifica un agravante para los casos de crímenes que son practicados contra mujeres.

El peso político de las categorías 'violencia doméstica' y 'violencia familiar' han sido tema recurrente en los debates académicos y militantes sobre violencia y género, una vez que revelan una tendencia de valorización de la familia y el espacio doméstico como el bien jurídico que en última instancia deberá ser protegido. El tema fue también identificado en un estudio elaborado por CLADEM (2000) sobre la legislación presente en la región para enfrentar la violencia contra la mujer, apuntando que

se verificaba la tensión entre la protección de la institución familiar y la obligación de garantizar los derechos individuales de las mujeres. Como tendencia, los operadores del derecho se mostraban inclinados en actuar en la protección del modelo de familia tradicional y de papeles y estereotipos de género afines, más que de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres. (CLADEM, 2000: 180 apud Izumino, 2003)

Aunque los cuatro países miembros plenos del MERCOSUR, hayan incorporado las directrices de la Convención de Belém do Pará en sus políticas y planes de acción, el Informe Hemisférico de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém do Pará (MESECVI, 2008) advierte acerca de la presencia de leyes especiales para la violencia doméstica y familiar con la previsión de medidas de naturaleza civil y que no incluyen una perspectiva de género en sus dispositivos. De esta forma, a pesar de que el Comité reconoce los esfuerzos nacionales en la creación de leyes de esta naturaleza, enfatiza la necesidad de hacer su adecuación a la Convención de Belém do Pará. El mismo Informe advierte sobre los problemas derivados del uso de categorías como violencia doméstica y violencia familiar, enfatizando: i) su ineficiencia en cuanto a las recomendaciones de la Convención de Belém do Pará, que considera también otras prácticas de violencia, como la violencia sexual, o tráfico de mujeres, la tortura y otras formas de violencia practicada por agentes del Estado o por él tolerada; ii) la carga cultural, reproductora de discriminación contra las mujeres, presente en estas categorías; iii) la exclusión de la violencia que es practicada por parejas, pero que no comparten el espacio doméstico con la víctima, ni poseen una relación de vínculo formal; iv) la protección a todos los miembros de la familia, independiente del sexo, contribuyendo al ocultamiento de la especificidad de la violencia basada en género; v) leyes amplias y sin la perspectiva de género, que permiten que su aplicación se dé tanto para la criminalización de hombres como de mujeres, violando la previsión del artículo 7° de la Convención de Belém do Pará." (MESECVI, 2008: 6)

Otro aspecto común a la legislación de Argentina, Paraguay y Uruguay se refiere al hecho de limitarse a las medidas civiles como las medidas cautelares y de protección para las víctimas de la violencia. Las medidas de naturaleza civil y cautelar previstas en las legislaciones mencionadas son bastante semejantes en todos los países de la región, incluyendo a Brasil, destacándose entre ellas, las órdenes de restricción del agresor de la residencia (cuando ésta es en común con la víctima) y el impedimento de toda forma de contacto entre el agresor, la víctima y familiares. En el caso de Brasil, además de las medidas de protección, la ley 11.340/2006 también prevé medidas cautelares de separación de la pareja, custodia de hijos y pensiones alimenticias y un conjunto de medidas de asistencia que pretenden fortalecer a las mujeres para salir de la situación de violencia.

En cuanto a la criminalización de la violencia doméstica o familiar, se encuentran tipos penales en los Códigos Penales de Brasil, Paraguay y Uruguay, pero su forma es restrictiva tanto en relación al tipo de violencia, como a las circunstancias en que es practicada. En Argentina, único país que no prevé un tipo penal para la sanción de la violencia familiar o doméstica, recientemente fue creada una Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de la Violencia de Género, en el ámbito del Ministerio de la Justicia y Derechos Humanos que deberá proponer medidas de sanción de la violencia doméstica prevista en la Ley 26.485 de 2010.

En los cuatro países, independientemente de la existencia de tipos penales específicos para la violencia doméstica o familiar, los crímenes son referidos y procesados según la tipificación existente en los Códigos Penales.

Entre los países que estudiamos, Argentina fue el primero en adoptar una ley especial incorporando la perspectiva integral de género en una ley integral, ampliando su alcance jurídico para adecuarse a la Convención de Belém do Pará. Además, se trata de una ley que tiene vigencia en todo el país y requiere la adhesión de las provincias simplemente para la adecuación de procedimientos necesarios para su aplicación. En Paraguay, en 2009, fue realizado un

Taller de Generación de Propuestas Legislativas en materia de violencia contra la mujer, los grupos de trabajo, concluyeron que la Ley No. 1.600/2000 ha representado un avance importante en el progreso de los derechos de las mujeres, pues ello implicó el reconocimiento formal del Estado Paraguayo de la violencia contra la mujer como un problema que requiere tanto una respuesta legislativa, de políticas públicas como de administración de justicia. La Ministra de la Mujer Gloria Rubín ha manifestado en la apertura del Taller, que la Ley No. 1.600/2000 ha cumplido un ciclo, y que es preciso, con base en el conocimiento construido sobre sus alcances, limitaciones y obstáculos, formular una nueva ley que recoja los aprendizajes de la experiencia de esta Ley, así como el análisis de la legislación comparada en materia de violencia contra la mujer. (Diagnóstico Nacional sobre Paraguay, 2011: 5)

Las diferencias que fueron identificadas entre las normas nacionales son relevantes para la propuesta de construcción de indicadores sobre la violencia doméstica basada en género, una vez que la legislación incide directamente sobre la forma como se identifica, registra y procesan las denuncias de violencia que son elevadas a la esfera policial y judicial. Conocer las características de la legislación permite definir las variables que mejor ayudarán a identificar, dimensionar y evaluar el impacto o los obstáculos que estas leyes pueden representar para el conocimiento sobre la violencia doméstica basada en género.

### • Existencia de Planes Nacionales y otros documentos

La creación de mecanismos de género y la aprobación de leyes para el enfrentamiento de distintas formas de violencia contra las mujeres representan un avance importante en el reconocimiento de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y en las garantías de acceso a la justicia y derechos para todos. Sin embargo, como se ha observado en las distintas experiencias nacionales, la elaboración de leyes nacionales no ha incorporado explícitamente la perspectiva de género, lo que obstaculiza el cumplimiento de los derechos de las mujeres y ejercicio de la plena ciudadanía.

Como forma de fortalecer los contextos nacionales para la implementación de las leyes y la promoción de políticas de igualdad de género, los documentos internacionales enfatizan la adopción de la transversalidad de género en las políticas públicas (gender mainstreaming) en las diferentes áreas sociales – salud, justicia, seguridad, trabajo, desarrollo social, educación y cultura, vivienda, participación política y representación, medio ambiente y desarrollo sustentable, etc. - como estrategia para la formulación de políticas públicas que reconozcan el impacto diferenciado de estas políticas en la vida de hombres y mujeres, así como el peso negativo desproporcionadamente mayor que recae sobre las mujeres, históricamente excluidas de las esferas pública, de toma de decisiones y del poder. El reconocimiento de esta deuda de los Estados y sociedades para con las mujeres debe orientar la implementación de políticas públicas de género dirigidas al fortalecimiento (empowerment) de las mujeres y su reconocimiento como sujetos de derechos.

La creación de los mecanismos de género es parte de esta estrategia, la que debe ser fortalecida con la aprobación de planes nacionales para la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, y programas de acciones que hagan posible el logro de esta igualdad en corto, medio y largo plazo. Para la implementación de estos planes y programas, las acciones intersectoriales son cada vez más valoradas, lo que ha representado un desafío para los mecanismos de género que precisan dialogar con estructuras político-administrativas fragmentadas y caracterizadas rígidas por prácticas tradicionales poco habituadas a los cambios.

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, poseen planes y programas para la promoción de los derechos de las mujeres y también cuentan con documentos específicos para el enfrentamiento de la violencia contra las mujeres.

En Argentina, se destaca el Programa Federal de las Mujeres <sup>16</sup>, el cual fue implementado por el Consejo Nacional de las Mujeres. En las medidas dirigidas hacia el enfrentamiento de la violencia basada en género, el Diagnóstico Nacional destaca

el proyecto Prevención y Atención de la Violencia Familiar desde la Perspectiva de Género en la República Argentina, que implementó la elaboración de la Guía Nacional de Recursos y Servicios de Atención, Orientación y Derivación de Mujeres víctimas de violencia, organizando una base de datos a nivel nacional, administrada por las áreas mujer provinciales. Con el objetivo de transversalizar las políticas de género se han firmado convenios entre el CNM y distintos Ministerios u organismos oficiales, así como con organizaciones de la sociedad civil y Universidades Nacionales. (Diagnóstico Nacional sobre Argentina, 2011:2)

<sup>16</sup> Actualmente, el programa está siendo actualizado por el PNUD.

En Brasil, la transversalización de género en las políticas públicas se fortalece a partir del 2003, cuando se crea la Secretaría de Políticas para Mujeres. A partir de ese año fueron elaborados el I Plan Nacional de Políticas para Mujeres – I PNPM (2004-2007) y el II Plan Nacional de Políticas para Mujeres – II PNPM (2008-2011)<sup>17</sup>. En el área de violencia, el I PNPM y el II PNPM dedican capítulos específicos para el enfrentamiento de todas las formas de violencia contra las mujeres, reforzando el compromiso del gobierno federal con la consolidación de la Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres (lanzada en 2003). En el II PNPM existe también el compromiso de dar efectividad a la Ley 11.340/2006 y al Pacto Nacional de Enfrentamiento a la Violencia Contra las Mujeres. El Pacto Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres (2007) es la principal iniciativa de la SPM para fortalecer la implementación integral de la legislación especial (11.340/2006) y abarca también otras formas de violencia contra las mujeres, como la feminización del SIDA, los derechos reproductivos y sexuales, la explotación sexual de niñas y el tráfico de mujeres y la situación de las mujeres encarceladas, reforzando la necesidad de enfrentar la violencia y sus diferentes manifestaciones. Además de la transversalización de género, la Política Nacional y el Pacto Nacional introdujeron el concepto de red de atención a la violencia contra las mujeres basada en la articulación intersectorial y multidisciplinaria que permite la atención integral a la mujer.

El concepto de Red de Atención se refiere a la conducta articulada entre instituciones/servicios gubernamentales, no-gubernamentales y la sociedad, buscando la ampliación y mejora en la calidad de la atención; a la identificación y derivación adecuada de las mujeres en situación de violencia; y al desarrollo de estrategias eficientes de prevención. La creación de la red de atención intenta abarcar la complejidad de la violencia contra las mujeres y el carácter multidimensional del problema, que atraviesa distintas áreas, tales como: salud, educación, seguridad pública, asistencia social, cultura, entre otros. (Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia, SPM, 2005:14)

En Paraguay se encuentra el I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades (PNIO) el primero en la región, llevado a cabo en el período de 1997-2001. Posteriormente, fue aprobado el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007) y el III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008-2017), en el cual se encuentra una sesión íntegramente dedicada al enfrentamiento de la violencia “Parte 6 - una vida libre de violencia”. Además de estos planes el Diagnóstico Nacional también destaca el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en la Educación (PRIOME, 1995) y, en el área de la salud el Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer (2006) y el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2003-2008).

Uruguay es el único país en el que existe legislación de promoción de igualdad entre hombres y mujeres – la Ley 18.104/2007 de Promoción de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres, la cual formaliza el compromiso del Estado uruguayo con la transversalización de género en las políticas públicas. En este contexto legal fueron propuestos el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidad y Derechos (PIODNA, 2007) y el Plan Nacional de lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010), elaborado en el marco de la Ley 17.514 de 2002.

Además de los Planes Nacionales, programas y leyes especiales que adoptan la transversalidad de género, en cada país fueron identificados dispositivos legales, normativos, sectoriales – en la salud, en la seguridad y en la justicia – como la creación de servicios, sectores/ áreas y programas de atención especializados para la atención de mujeres en situación de violencia.

Aún en el ámbito de estos Planes y Programas, los diagnósticos nacionales señalan la existencia de experiencias de intersectorialidad para el diseño y ejecución de las acciones, entre las cuales se destacan las Comisiones y Mesas Interinstitucionales Especializadas en el tema violencia presentes en Argentina, Paraguay y Uruguay. En los tres países los trabajos integran sectores de la salud, policía y justicia, con coordinación de los mecanismos de género, para el desarrollo de formularios únicos que deberán ser utilizados por los sectores involucrados en la atención de mujeres en situación de violencia doméstica basada en género. Se identifica también en los documentos nacionales una creciente preocupación con el desarrollo de sistemas de registros de datos y producción de estadísticas integradas e intersectorializadas apuntando a la elaboración de indicadores para medir la violencia doméstica y familiar y contribuir a la mejora de los servicios. Pero, en todos los países estas iniciativas están en la fase preliminar de desarrollo.

---

<sup>17</sup> Los dos Planes son resultados de Conferencias Nacionales de Políticas para Mujeres, realizadas en 2003 y 2007, con participación de toda la sociedad. En diciembre de 2011 ocurrirá la tercera Conferencia Nacional.

## • Investigaciones Nacionales sobre Violencia y Género

Uno de los grandes obstáculos para la formulación de políticas públicas en el área de violencia y género es la inexistencia de datos e información de cobertura nacional que permitan conocer las dimensiones de esta violencia en una determinada sociedad, tanto en su magnitud como en sus formas de expresión o principales características (perfil de la víctima y del agresor, recurrencia de la violencia, contexto en que ocurre y medios empleados para su práctica).

Además de investigaciones utilizando datos oficiales, existen otros tipos de investigación que permiten captar la experiencia de violencia en la vida de las personas, sin que necesariamente estas hayan sido comunicadas a las autoridades. Entre estos estudios, las investigaciones de victimización son las más exhaustivas, pues permiten el abordaje de diferentes tipos de violencia, para determinado período de tiempo, y cobertura de la población por muestra estratificada y estadísticamente relevante. Ellas permiten también conocer la violencia a través de la experiencia vivida, no limitándose a aquellas experiencias que fueron notificadas a las autoridades públicas, lo que garantiza una aproximación mayor en cuanto a la presencia de la violencia en la sociedad.

Investigaciones de opinión y encuestas también han sido utilizadas, especialmente para conocer la percepción de la población sobre las formas de violencia que afectan a las mujeres, sobre derechos y opiniones sobre los servicios de atención especializada para atención en casos de violencia doméstica y familiar<sup>18</sup>. En los cuatro países fueron identificadas unas pocas investigaciones con cobertura nacional, pero sin que constituyan series históricas, además raramente son replicadas a lo largo del tiempo y en intervalos regulares.

### Argentina, de acuerdo con El Documento Diagnóstico Nacional afirmó:

Hasta el año 2006 la Dirección Nacional de Política Criminal dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación realizaba una encuesta de victimización en centros urbanos de importancia (Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza). La última encuesta de victimización oficial que se hizo en el país, desde ese organismo, y de la que se tiene información, se refiere al año 2006 y se publica en 2007. Fue realizada por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires conjuntamente con la Universidad de San Andrés. El alcance fue local y hubo solamente una pregunta al final del cuestionario (F15) que hacía referencia a violencia doméstica.<sup>19</sup> (Diagnóstico Nacional sobre a Argentina, 2011, 5)

El mismo Diagnóstico informa sobre la inexistencia de preguntas sobre victimización/experiencia de violencia en los Censos Poblacionales<sup>20</sup>, los cuales sólo permiten conocer el número de mujeres en la población y su distribución por edad y localidad de residencia, información que es relevante para la composición de tasas de denuncias u óbitos.

En Brasil, desde los años 1980, fueron realizadas cerca de 30 ediciones de investigaciones de victimización, siendo la mayor parte de cobertura municipal o en las regiones metropolitanas, y no es posible saber en cuáles fueron contempladas preguntas sobre la incidencia de violencia doméstica y familiar y la experiencia de las mujeres. Sólo dos ediciones tuvieron cobertura nacional, ambas realizadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE, por medio de un suplemento especial de las investigaciones de muestra de domicilios (PNAD). El suplemento presenta un intervalo de 21 años entre la primera y la segunda edición: 1988-2009.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Aunque sea difícil realizar investigaciones cualitativas de cobertura nacional, algunas iniciativas contribuyen para conocer las respuestas institucionales en cada país, por ejemplo: la investigación La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina. Estudios de casos en diez países. 2000. Washington, D.C.: OPAS; Acceso a la Justicia para Mujeres en Situación de Violencia. Estudio Comparativo de las Comisarias de La Mujer en América Latina (Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú). CEPLAES/FloraTristan/MargaridaRamos/PAGU/PATH&Intercambios/IDRC. Quito: 2010.

<sup>19</sup> “El encuestador decía a la encuestada lo siguiente: Mucha gente no piensa que ciertos incidentes que se producen con personas conocidas son de gravedad, especialmente en el hogar. Independientemente de ello, y aparte de las cuestiones que ya nos comenté, ¿alguien en su hogar lo/la atacó o amenazó de alguna de las siguientes maneras? (si prefiere no responder esta pregunta indíquemelo)...No se pregunta la relación con el victimario, sólo de qué manera fue atacada la víctima (arma de fuego, cuchillo, palos, tijeras, platos, golpes, cachetadas, amenazas verbales etc.). En los resultados presentados de los procesamientos aparece agrupado en “amenazas y/o agresión física” que no necesariamente se refieren a violencia doméstica.” (Diagnóstico Nacional sobre a Argentina, 2011, 5)

<sup>20</sup> El documento también informa que los datos del Censo Poblacional realizado en 2010 están en procesamiento.

<sup>21</sup> Cuadro de las Investigaciones de Victimización realizadas en Brasil, 2010. Disponible en: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMID91D79F8E43F74AEEB-DAC8ADD6789AAC7PTBRIE.htm>. Acceso em 23/05/2011

<sup>22</sup> En 2010 también fue realizada la primera investigación nacional de victimización, coordinada por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública/Ministerio de Justicia y el PNUD. Los resultados serán conocidos en 2011.

Además de estas investigaciones, fueron realizadas investigaciones de opinión abordando el conocimiento sobre la Ley Maria da Peña (11.340/2006), percepciones de derechos y sobre servicios<sup>23</sup>, e investigaciones sobre la existencia y condiciones de funcionamiento de servicios especializados para la atención de mujeres en situación de violencia.<sup>24</sup>

En Paraguay, el Diagnóstico Nacional informa sobre la realización de dos investigaciones nacionales que revelaron la prevalencia de la violencia doméstica y familiar en la sociedad: La Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar – 2003 (Centro de Documentación y Estudios - CDE)<sup>25</sup>, y la “Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva – 2004” (Centro Paraguayo de Estudios de Población - CEPEP).<sup>26</sup> A pesar de la importante contribución de estos estudios para el reconocimiento de la violencia doméstica en la sociedad paraguaya, no fueron realizadas nuevas ediciones que permitan actualizar los datos.

En Uruguay el Diagnóstico Nacional indica un gran déficit con respecto a la realización de investigaciones de victimización y de cobertura nacional. Informa que entre 1999 y 2004 fueron realizadas Investigaciones Anuales de Seguridad Ciudadana<sup>27</sup>, sin embargo estas se limitaron a dos de los departamentos con mayor número de habitantes (Montevideo y Canelones) y posteriormente dejaron de ser realizadas con regularidad. Sobre la temática de la violencia doméstica, el Informe también indica que hubo un elevado porcentaje de personas entrevistadas y que se rehusaron a responder a las preguntas específicas<sup>28</sup>. Otra iniciativa también ocurrió en 2004, cuando fue realizada la “Encuesta Nacional de Reproducción Biológica y Social de la población uruguaya”<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Sólo para algunos ejemplos, hacemos constar la Investigación IBOPE/Instituto Patrícia Galvão Percepción y Reacciones de la Sociedad sobre la violencia contra la mujer. Investigación IBOPE/Instituto Patrícia Galvão. São Paulo, 2006.20 páginas, IBOPE/Instituto Avon. 2009. Percepciones sobre la violencia doméstica contra la mujer en Brasil. 26 páginas e Instituto Avon/IPSO, 2011. 17 páginas, IBOPE/THEMIS. 2008. Dos años de la Ley Maria de la Peña: qué piensa la sociedad? Fundación Perseu Abramo: Investigación A MULHER BRASILEIRA NO PÚBLICO E NO PRIVADO, 2000 (1ª edición) y 2010 (2ª edición); IPEA – Instituto de Investigaciones Económicas y Aplicadas: Sistema de Indicadores de Percepción Social – Igualdad de Género. Brasília: diciembre de 2010, 18 pag.; DataSenado, Violencia Doméstica y Familiar Contra la Mujer Investigación de opinión pública nacional (con ediciones realizadas en 2005,2007,2009 y 2011).

<sup>24</sup> Secretaría Nacional de Seguridad Pública/SENASP-MJ: Perfil Organizacional de las Comisarias Especiales de Atención a la Mujer (2004, 2005 y 2007); Observe – Observatorio de la Ley Maria de la Peña: Investigación sobre las Condiciones de Aplicación de la Ley Maria de la Peña en las Comisarias Especializadas de Atención la Mujer (DEAMS) y Juzgados de Violencia Doméstica y Familiar en las 27 capitales. Diciembre de 2010, IBGE – Perfil de los Municipios Brasileños, 2010.

<sup>25</sup> El Diagnóstico indica que la investigación fue “Aplicada sobre un total de 1.206 casos, un 51% de mujeres y un 49% de hombres. Según dicha encuesta, el 54% de esta población tenía residencia en zonas urbanas del país, mientras que el 46% vivía en áreas rurales. Un 33% de los casos se ubicaban entre los 15 y 24 años de edad y un 50% entre los 25 y 44 años, mientras que el 17% tenía entre 45 y 65 años. La existencia de la violencia doméstica e intrafamiliar es percibida por la población encuestada como muy frecuente en el 54% de casos y como frecuente por el 40%. Las personas encuestadas mencionaron que esta problemática se observa con más frecuencia entre la gente pobre (32%) y menos a la gente más rica (el 21%) y en mucha menor medida a las personas de la llamada clase media. En cuanto a las percepciones y opiniones sobre la violencia doméstica e intrafamiliar existe por parte de la población una percepción casi unánime de la misma como problema (99%). Se considera como altamente frecuente en la vida de los hogares (94% de los casos). El 90% de la población reconoce al menos una de estas acciones como conductas penalizadas por la ley, pero apenas un 23% sabe que todos estos comportamientos están contemplados en la normativa nacional. También es importante, mencionar que la población urbana tiene mayor información que la población rural respecto a la violencia y la franja etaria de 25 a 44 años también conoce más sobre el tema que las personas de menor o mayor edad.”

<sup>26</sup> De acuerdo con el informe nacional “se pretendió evaluar la incidencia de violencia hacia las mujeres por parte de su parejas. En total, una selección aleatoria de 7.321 mujeres paraguayas entre las edades 15 a 44 años de edad participaron de la encuesta, con una tasa de respuesta del 97%. Algunos resultados del mismo señalan que el castigo físico en las áreas rurales alcanza el 35% y que el 24% reportó sufrir castigos muy frecuentes. Las denuncias por casos de violación sexual y de delitos contra la autonomía sexual-trata de personas, rufianería y proxenetismo son escasas. Con respecto las denuncias sobre estos casos se informa que, de acuerdo a este estudio, se observó que si bien aumentó el número de denuncias recibidas en un 40% mientras que el 60% de las mujeres no acudió a nadie. La encuesta revela que alrededor una mujer de cada cinco mujeres paraguayas relataron haber recibido alguna vez violencia física en su vida. Según el estudio se observa una mayor proporción de las residentes urbanas que relataron violencia física de pareja (22%) en comparación a las residentes de áreas rurales (16%). Se estima que un mínimo de entre 56 y 66 mil mujeres, de entre 15 a 44 años de edad, alguna vez casadas o unidas, han sufrido violencia física por parte de su pareja, y entre 18 y 27 mil han sido violadas con penetración en algún momento de su vida.”

<sup>27</sup> La investigación fue realizada como parte del “Programa de Seguridad Ciudadana”, lo cual fue desarrollado en el ámbito de un convenio con el BID-Banco Interamericano de Desarrollo. En 2004, el fin del programa llevó a la extinción de recursos, afectando la continuidad de varias iniciativas que venían siendo realizadas en la esfera de la Seguridad Ciudadana.

<sup>28</sup> Serna, quien analiza la información proveniente de las Encuestas Anuales de Seguridad Ciudadana destaca “...la dificultad e invisibilidad pública de la violencia doméstica. En Montevideo, el 36% de los encuestados en 1999 y el 43% en 2004 declararon que no sabían o no querían contestar al respecto. A su vez, en Canelones, el 40% de los ciudadanos en 1999 y el 29% en 2004 expresaron que no sabían o no querían contestar al respecto” (Serna, 2006: 104).

<sup>29</sup> Dice el Informe: “Dicha encuesta constituyó un estudio puntual, y fue realizada por el Ministerio de Salud Pública, la Intendencia Municipal de Montevideo, el Instituto Nacional de Estadística, la Universidad de la República, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la ONG Mujer y Salud en el Uruguay. Abarcó a un total de 6.500 personas entre 15 y 59 años, y fue aplicada a residentes de localidades de 5000 habitantes y más. Según nos fuera informado, la base de datos no se encuentra disponible para su procesamiento.

Finalmente, se encuentra en el mismo Diagnóstico la información de que los Censos Poblacionales no incluyen preguntas sobre violencia doméstica<sup>30</sup>. Sin embargo, informa que está en marcha una iniciativa intersectorial incluyendo el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES/MIDES), el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (SIPIAV/INAU) y el Ministerio del Interior para la realización de una Investigación Nacional de Victimización y Violencia Doméstica, prevista para 2011, pero aguardando disponibilidad financiera.

En todos los países de la región, la principal deficiencia identificada en estos estudios es su discontinuidad en el tiempo, lo que impide la creación de series históricas que podrían ser analizadas a la luz de otros datos demográficos y acerca de cambios en las políticas públicas y sociales. Por otro lado, es común que las investigaciones sean realizadas con escasos recursos lo que hace que el alcance sea reducido y no presenten un retrato fiel de la población en sus diferentes segmentos – como las poblaciones indígenas.

Es en este contexto que el proyecto para la creación de un Sistema de Indicadores Regionales Comparables sobre Violencia Doméstica basada en Género en el MERCOSUR se inserta y en el que se pretende contribuir. A continuación son presentados los procedimientos para la realización de la investigación en cada país y una descripción de las fuentes de datos identificadas que serán detalladas en la tercera parte de este informe.

## **II - SISTEMA DE INDICADORES COMPARABLES A NIVEL REGIONAL SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA BASADA EN GÉNERO: PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS**

El uso de datos y de estadísticas para el conocimiento de fenómenos que influyen en la vida de ciudadano y ciudadana y requieren la formulación de políticas públicas especializadas para su enfrentamiento constituye un tema actual y de consenso entre estudiosos y agentes que actúan a favor de la efectividad de derechos humanos para hombres y mujeres. Entre los temas que despiertan interés, la violencia basada en género figura como una gran preocupación y la sistematización de datos sobre violencia desagregada por sexo y raza/etnia es una recomendación presente en las convenciones internacionales de derechos humanos, además de integrar resoluciones y documentos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Los planes nacionales de los países miembros plenos del MERCOSUR reconocen la falta de información oficial, confiable, desagregada por sexo -que pueda ser acompañada en el tiempo y en el territorio - como un obstáculo al seguimiento y evaluación del alcance de las políticas públicas y programas sociales en diferentes áreas y, consecuentemente, a su fortalecimiento institucional. Para cambiar esta situación, los Mecanismos de Género han coordinado esfuerzos con diferentes sectores para el desarrollo de sistemas de datos y su utilización en la formulación de indicadores.

Con relación a la violencia doméstica basada en género, uno de los grandes desafíos es promover, junto a cada sector/área del gobierno, la concientización para la formulación de instrumentos que posibiliten captar el registro de la violencia de forma sensible a las diferencias de género y la recopilación y sistematización de información que puedan, posteriormente, ser utilizadas en la construcción de conjuntos de indicadores que sirvan al diagnóstico de este problema social, además de la posibilidad de desarrollar y programar sistemas de planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y programas sociales. El objetivo final debe ser la sensibilización de los gobiernos para promover políticas de género que contribuyan a reducir las desigualdades basadas en género y garanticen el ejercicio de derechos humanos de las mujeres.

Las realidades nacionales de los países del MERCOSUR presentan limitaciones muy semejantes en lo que respecta a la producción de información sistemática y confiable sobre la violencia doméstica basada en género. Dada esta situación un programa de trabajo que se plantee como objetivo construir un sistema de indicadores comparables a nivel regional deberá tener como punto de partida el mapeo de las fuentes existentes y disponibles para sedimentar una base segura sobre el cual se fijarán las bases del sistema de información.

Uno de los desafíos del proyecto reside en la mirada comparativa que se pretende construir sobre las realidades nacionales. Para superarlo, se buscó definir una metodología que orientara los pasos de las consultoras nacionales en la búsqueda de fuentes y elementos

<sup>30</sup> Como antecedentes relativos al tema, el INE publicó en el año 2001 en su Anuario algunas estadísticas de género en donde se presentaba información sobre el número de procesados por violencia doméstica por aplicación de la Ley de Seguridad Ciudadana, por sexo.

con relevancia en el contexto regional. Para esta tarea, el conocimiento sobre las recomendaciones de las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos y de las resoluciones de organismos internacionales acerca de la temática de indicadores sobre violencia y género permitió establecer puntos comunes a todos los Diagnósticos.<sup>31</sup>

Por otro lado, era preciso garantizar espacios para las especificidades locales, igualmente relevantes para la comprensión de las características regionales. En este aspecto, además de información sobre las políticas nacionales, fueron contempladas también aquellas ejecutadas por los gobiernos locales (en las provincias, departamentos y unidades federativas) siempre que fueron relevantes para el objetivo de esta consultoría.

Para la ejecución de esta tarea la propuesta técnica y metodológica adoptada se organizó en cinco etapas que permitieron la identificación y diagnóstico de las fuentes de información y de los datos recolectados. Después de la conclusión de los Diagnósticos Nacionales fue posible construir el análisis de cada contexto y consolidar criterios que orientaron la comparación regional.

El diagnóstico fue planificado de forma tal de responder cuatro preguntas: ¿quién (cuál sector) produce los datos?, ¿qué datos son producidos?, ¿cómo son producidos? y ¿con qué finalidad son producidos?. Las etapas de la investigación están brevemente descritas a continuación.

### • Orientaciones para la realización de los diagnósticos nacionales

Las tres etapas descritas a continuación, orientaron la formulación de los documentos nacionales. Otras dos etapas – construcción de instrumentos de investigación y elaboración del diagnóstico regional - fueron ejecutadas por el Equipo Regional. Todas las etapas fueron precedidas de acuerdos con los países y el desarrollo del trabajo fue íntegramente acompañado por el equipo regional.

**1ª ETAPA:** Mapeo de las fuentes de información disponibles en cada país, teniendo en cuenta las especificidades de organización política de cada uno y división de atribuciones entre gobiernos nacional/federal y de provincias, estados, municipios, etc. Rol preliminar de fuentes de datos sugeridas para mapeo en los países:

- Organismos, servicios, políticas y/o programas de cobertura nacional que tengan actuación directa en el enfrentamiento de la violencia doméstica basada en género, con énfasis en los sectores mencionados: salud, seguridad y justicia y mecanismos de género.
- Mapeo en cada organismo, servicio, política y/o programa de las fuentes de información existentes. Las fuentes de datos/información pueden ser clasificadas en tres tipos: (1) aquellas que son utilizadas en la atención: tales como formularios de registro de ocurrencias policiales, (2) aquellas que sirven para la sistematización: como informes institucionales de actividades, mapas de atención, fichas de control, etc. (3) aquellas que son destinadas a la divulgación pública, tales como webs, informes impresos o digitales, boletines, entre otros.
- Mapeo de organismos, servicios, políticas y/o programas de alcance local (con impacto según la división político-administrativa de cada país, en provincias, estados, municipios, regiones, etc.) que son reconocidos como experiencia exitosa/buenas prácticas en el ámbito nacional.
- Identificación y recopilación de informes de investigación de victimización, censos poblacionales y otros documentos que evalúen políticas públicas de género en la interfaz con la temática central de esta consultoría, la violencia basada en género, en las áreas de seguridad, justicia, salud y derechos de las mujeres.
- Descripción de los tipos de violencia que pueden ser clasificados como violencia doméstica basada en género y su inclusión tanto en la legislación ordinaria (Código Penal, Código Civil, etc.) como en la legislación especial (legislación para violencia intrafamiliar/familiar, contra la mujer, doméstica y familiar o integral contra la mujer, etc.). Descripción del tipo de violencia, si es tipificada como crimen o delito (infracción), en qué ámbito se procesa, si Criminal o Civil y cuál es la pena prevista.

<sup>31</sup> Los siguientes documentos fueron adoptados como referencia: E/CN.3/2009/13 - del Consejo Económico y Social; el Informe de los Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre los indicadores de la violencia contra la mujer; Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y Caribe, de la Cepal; Expert Group Meeting on indicators to measure violence against women (Genebra, 2007), además de otras publicaciones (Cepal, 1999, 2010; OPAS, 2004, UNODC 2007)

• Incorporar la información de los Informes Nacionales presentados al Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belén de Pará (MESECVI), así como las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertas/los (CEVI) y las respectivas respuestas presentadas.

**2ª ETAPA:** Entrevistas con representantes de los gobiernos y gestores de políticas públicas orientadas a la intervención directa en el enfrentamiento de la violencia doméstica basada en género en las áreas de seguridad, justicia, salud y mecanismos de género. Desarrolladas de forma concomitante a la primera etapa, las entrevistas tuvieron como objetivo profundizar las cuatro preguntas anteriormente formuladas, teniendo como objetivo comprender los contextos sociales y políticos en los cuales los datos son producidos y como se define su utilización.

**3ª ETAPA:** Elaboración de los Diagnósticos con la descripción y análisis de las fuentes identificadas según sus potencialidades y límites para conocimiento de la realidad nacional y contribuciones para la comparación regional.

### • Instrumentos para la Investigación

Con el objetivo de asegurar las condiciones para el análisis comparativo en el ámbito regional, los instrumentos para la realización de la investigación fueron elaborados por el Equipo Regional y, siempre que fuese necesario adaptados a las realidades nacionales. También fue elaborado un modelo para el Diagnóstico Nacional que tuvo por objetivo estandarizar la presentación de la información y consideraciones de los equipos nacionales.

La recopilación de información sobre sistemas de datos fue realizada a través de una ficha metodológica (adjunto 1). Se trata de una guía de lectura y sistematización de informaciones, que permitió el análisis comparativo de las fuentes consultadas. La guía fue elaborada a través de recurso googledocs, que permite el reparto de documentos en ambiente virtual. De esta manera, las consultoras nacionales recopilaron la información y alimentaron las planillas online, facilitando el envío de los documentos y su sistematización posterior.

Fue elaborada una guía para ser utilizada en las entrevistas con actores-clave en cada país. La guía – un guión semi-estructurado de preguntas – fue adaptada según el perfil de las personas entrevistadas (técnico o político) y tuvo por objetivo recopilar datos que permitiera contextualizar el desarrollo de los sistemas de información y/o las deficiencias y obstáculos para su formulación (adjunto 2).

### • Características de los países

El proyecto de construcción de Sistema de Indicadores Regionales Comparables sobre Violencia Doméstica basada en Género eligió cuatro áreas de políticas públicas para observación y análisis, ellas son: salud, justicia, seguridad pública y mecanismos de género.

La cobertura de la investigación en cada país necesitó ser adaptada a la forma de organización de las políticas según la división político-administrativa particular de cada nación. Argentina y Brasil son Repúblicas que se dividen en unidades federativas (provincias y estados), estando compuestas por municipios y algunos de ellos por partidos (Argentina) y municipios (Brasil). En estos dos países, además de las políticas definidas a partir de los Ejecutivos Federales, se encuentran también algunas políticas locales, en el plan de las provincias, estados y municipios que se ejecutan de forma independiente y/o coordinada con el gobierno federal. En Paraguay y Uruguay, la división política se hace en departamentos (y en municipalidades). Las políticas y servicios seleccionados para este diagnóstico son elaborados por el Ejecutivo Nacional y aplicados localmente, de manera integrada y coordinada con la instancia Nacional.



Estas diferencias reflejaron se en la selección de las áreas y programas seleccionados. Más adelante será analizado el peso de estas diferencias en la definición de los indicadores regionales.

**Cuadro 5. Organización Político-administrativa y datos poblacionales por país.  
Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay**

Países	Tipo de gobierno y división
<b>Argentina</b>	República Federal con régimen presidencial Población: Total: 40.091.359 habitantes (Censo 2010) Distribución por Sexo: Hombres: 19.575.219 (48,83%), Mujeres: 20.516.140 (51,17%) Raza/etnia: Blanca: 97% División Político-Administrativa: 23 Provincias. Capital Federal: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
<b>Brasil</b>	República Federativa con régimen presidencial Total: 190.755.799 habitantes. (Censo 2010) Distribución por Sexo: Hombres: 93.406.990 (48,97%) Mujeres: 97.348.809 (51,03%) Raza/etnia: Blanca - 48,4% , Negra - 6,8% , Parda - 43,8% , Amarilla o indígena - 0,9% División Político-Administrativa: 26 Unidades Federativas (estados) y 5.565 municipios Distrito Federal: Brasília
<b>Paraguay</b>	República Presidencialista Total de la población: 6.273.103 habitantes (Censo 2002 con proyección para 2009) Distribución por Sexo: Hombres: 3.153.489 (50,27%), Mujeres: 3.119.614(49,73%) Población indígena (Censo Nacional de Población - 2008) 108.308 individuos pertenecientes a cinco familias lingüísticas (1,76% de la población general del país) Distribución por Sexo: Hombres: 55.012 (50,79%), Mujeres: 53.296 (49,21%) División Político-Administrativa: 17 gobernaciones y 238 municipios y distritos, que gozan de autonomía política, administrativa y normativa Capital: Asunción
<b>Uruguay</b>	Estado republicano, con régimen presidencialista Total: 3.344.938 habitantes Distribución por Sexo: Hombres: 1.565.533 Mujeres: 1.675.470 Raza/etnia : Blanca: 96,9% División Político-Administrativa: 19 departamentos. Capital: Montevideo.

**Cuadro 6. Mapeo de las Áreas, Sectores, Instancias y Programas según la esfera de gobierno y país. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.**

Países	Área/sector
<b>Argentina</b>	<p><b>1.1 Justicia - NACIONAL</b>                      1.1.1 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos                      " Dirección Nacional de Política Criminal                      1.1.2 Ministerio Público de la Defensa                      " Comisión sobre Temáticas de Género                      1.1.3 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos                      " Las Víctimas contra las Violencias                      1.1.4. Ministerio Público Federal                      " Procuración General de la Nación                      1.1.5 Ministerio Público Federal                      " Oficina de Atención a Víctimas de Delito                      1.2 Justicia - CAPITAL FEDERAL                      " Corte Suprema de Justicia de la Nación                      " Oficina de Violencia Doméstica - (OVD)                      1.2.2 Ministerio Público Fiscal                      " Oficina de Atención a la Víctima y al Testigo</p> <p><b>2.1 Salud - NACIONAL</b>                      2.1.1 Ministerio de Salud de la Nación                      " Dirección de Estadísticas e Información de Salud                      2.2 Salud - PROVINCIAL                      2.2.1 Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires</p> <p>" Programa Provincial de Salud para la Prevención de la violencia familiar y sexual y la asistencia a las víctimas (MS)</p> <p><b>3.1 Mecanismos de Género - NACIONAL</b>                      3.1.1 Consejo Nacional de las Mujeres                      " Observatorio de Violencia contra las Mujeres                      " Relaciones Internacionales. Responsable de los Informes de CEDAW y Belém do Pará                      3.2. Áreas de Políticas de Género en otros sectores del gobierno                      3.2.1 Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto                      " Representación Especial para Temas de la Mujer en el Ámbito Internacional y Dirección de la Mujer                      3.2.2 Min. de Des. Social de la Ciudad Autónoma de Bs. As                      " Dirección General de la Mujer                      3.3 Mecanismos de Género - PROVINCIAL                      3.3.1 Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Bs. As                      " Subsecretaría de Políticas Sociales                      3.3.2 Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Tucumán                      " Observatorio de la Mujer - Comisión Interministerial de Acciones para la Mujer                      3.3.3 Secretaría de Desarrollo para la Ciudadanía - Ministerio de Desarrollo Social - Gobierno de Santa Fe                      " Dirección Provincial de la mujer Santa Fe                      3.3.4 Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Mendoza                      " Instituto Provincial de la Mujer de Mendoza</p> <p><b>4.1 Defensa - NACIONAL</b>                      4.1.1 Ministerio de Defensa                      " Dirección de Políticas de Género</p> <p><b>5.1 Policía - CAPITAL FEDERAL</b>                      5.1.1 Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Bs As                      " Policía Metropolitana                      5.2 Policía - PROVINCIAL                      5.2.1. Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires                      " Dirección de políticas de Género                      " Coordinación de las Comisaría de la Mujer</p> <p><b>6.1 Policía - Otras Instancias - PROVINCIAL</b>                      6.1.1 Secretaría de Derechos Humanos de la Prov. de Bs As                      " Mesa Intersectorial Provincial contra la Violencia</p>
<b>Brasil</b>	<p><b>1. Mecanismo de Género - NACIONAL</b>                      1.1. Secretaría de Políticas para Mujeres                      " Atención de la SPM                      " Central de Atención a la Mujer - Llame 180</p> <p><b>2. Salud - NACIONAL</b>                      2.1 Ministerio de la Salud                      " Área técnica de Vigilancia y Prevención de Violencias y Accidentes del Ministerio de la Salud - DATASUS</p> <p><b>3. Seguridad Pública - Estatal</b>                      3.1 Instituto de Seguridad Pública de Rio de Janeiro</p> <p><b>4. Desarrollo Social - NACIONAL</b>                      4.1 Ministerio de Desarrollo Social</p>
<b>Paraguay</b>	<p><b>1. Mecanismos de género - NACIONAL</b>                      " Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República</p> <p><b>2. Mecanismos de seguridad - NACIONAL</b>                      2.1 Policía Nacional                      " Departamento de Estadística                      " División de Atención Especializada a Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres Víctimas de Violencia                      " Dirección de Políticas de Seguridad Ciudadana</p> <p><b>3. Mecanismos de justicia - NACIONAL</b>                      3.1 Secretaría de Género del Poder Judicial dependiente de la Corte Suprema de Justicia                      " Dirección de Informática                      " Museo de la Justicia - Centro de Documentación y Archivo                      " Juzgados de Paz</p> <p><b>4. Mecanismos de salud - NACIONAL</b>                      " Dirección General de Información Estratégica en Salud</p> <p>" Dirección de Bioestadística del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social                      " Dirección de Salud Integral de Niñez y Adolescencia</p> <p><b>5. Otros mecanismos - - NACIONAL</b>                      5.1 Ministerio Público - Dirección de Denuncias Penales                      5.2 Secretaría de la Niñez y la Adolescencia - Fono ayuda                      5.3 Consejería por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENIS) ubicadas en las Municipalidades del país</p>
<b>Uruguay</b>	<p><b>1. Ministerio del Interior - - NACIONAL</b>                      " Observatorio de Violencia y Criminalidad                      " División de Políticas de Género</p> <p><b>2. Ministerio de Desarrollo Social - Instituto Nacional de las Mujeres - NACIONAL</b>                      " Departamento de Violencia Basada en Género                      " Sistema de Información de Género</p> <p><b>3. Ministerio de Salud Pública - NACIONAL</b>                      " Área de Violencia de Género del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género                      " División de Estadísticas Vitales</p> <p><b>4. Poder Judicial - - NACIONAL</b>                      " Instituto Técnico Forense                      " División de Planeamiento y Presupuesto - Departamento de Estadísticas</p>

FUENTE: Diagnósticos Nacionales sobre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Brasil: Secretaría de Políticas para las Mujeres. REM, 2011

### III- DIAGNÓSTICO REGIONAL

En esta parte del Diagnóstico son sistematizadas las informaciones disponibles en los documentos nacionales. Primeramente, se presenta una descripción de las principales fuentes de datos primarios y sistemas de información por áreas y por país. Luego, las mismas fuentes y sistemas son retomadas en un análisis comparativo según sus límites y sus potencialidades para la construcción de indicadores comparables a nivel regional.

#### MECANISMOS DE GÉNERO

Como fue afirmado anteriormente, los cuatro países poseen Mecanismos de Género en el Ejecutivo Nacional y en los gobiernos locales. Todos constituyen instancias activas y articuladoras de políticas de género en sus países, contribuyendo a la transversalidad de género y la intersectorialidad en las políticas públicas nacionales. Además de diseñar e implementar las políticas públicas, los Mecanismos de Género coordinan la oferta directa de servicios de atención a las mujeres en situación de violencia, tanto especializados como a través de las centrales telefónicas que ofrecen orientaciones y derivaciones hacia los servicios especializados. A continuación son descritas las experiencias relatadas por cada país.

#### ARGENTINA

El Diagnóstico Nacional sobre Argentina presenta información sobre cuatro experiencias de servicios de atención a mujeres víctimas de violencia doméstica basada en género que son coordinadas por mecanismos de género vinculados a los gobiernos provinciales. Informa también sobre una experiencia que viene siendo coordinada por el Consejo Nacional de las Mujeres, para elaboración del Registro Único de Casos. La elección de las experiencias locales es explicada por las consultoras:

En lo que se refiere a las políticas de género, aunque el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) sea el organismo coordinador de la materia, cada provincia cuenta con sus propios mecanismos de género (áreas mujer) con los cuales el CNM establece acuerdos de trabajo en el marco del Consejo Federal de la Mujer, compuesto por Consejeras Federales y presidido por la Presidenta del CNM(...). Este tipo de organización necesitó que, a fin de obtener información para el desarrollo de esta consultoría, se recurriera a los mecanismos provinciales de género. Se incorporaron aquellos que eran reconocidos por su trayectoria en la temática y producían información estadística. Fue el caso de los mecanismos de género de la Ciudad de Buenos Aires y de las provincias de Mendoza, Tucumán, Santa Fe y Buenos Aires. (Diagnóstico Nacional sobre Argentina, 2011:6)

#### • Dirección General de la Mujer (DGM) - Subsecretaría de Prevención Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entre las experiencias relatadas, la más antigua está ubicada en la Ciudad de Buenos Aires. Se trata del Programa de Atención Integral a la Víctima de Violencia Doméstica y Sexual, creado en 1989, el cual es coordinado por la Dirección General de la Mujer (DGM) instancia subordinada a la Subsecretaría de Prevención Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Programa posee tres servicios:

Los Centros Integrales de la Mujer – CIM, son servicios de atención que cuentan con un equipo multidisciplinario que realiza atención psicológica y de orientación jurídica, además de derivar hacia otros servicios. Existen ocho servicios instalados en barrios de la Ciudad de Buenos Aires. Durante la atención se registran en una ficha los datos de las mujeres y el tipo de violencia. Posteriormente, las fichas son enviadas a la central de estadística de la DGM, donde la información es procesada electrónicamente.

La Línea Gratuita para Mujeres Víctimas de Violencia Doméstica y Delitos Sexuales 0800-66-mujer (68537) es el servicio que ofrece orientación e información sobre derechos y servicios. Las llamadas pueden ser realizadas por las propias víctimas o por terceros (vecina/os, parientes, amiga/os, etc.). Cada llamada genera un registro completado online.

Los Servicios de Abrigo: son cuatro casas refugio para mujeres víctimas de violencia (UNODC, 2011). Para cada mujer atendida es generada una ficha con su perfil sociobiográfico, características de la situación de violencia, demandas y derivaciones que son realizados a partir del servicio. Los datos son enviados a la central de estadística de la DGM, donde son procesados electrónicamente.

La Dirección General de la Mujer (DGM) cuenta con un Área de Sistematización de Datos que es la instancia responsable de la organización y consolidación de la información proveniente de los tres servicios. Son tres sistemas independientes: uno para los registros de

mujeres atendidas en los CIM, uno para registros de las llamadas telefónicas y un tercero para registro sobre las mujeres atendidas en los servicios de abrigo. Para cada base de datos, poseen series históricas desde 1999. La cobertura territorial de los datos es la misma de los servicios: la ciudad de Buenos Aires. Aunque no estén integradas, las tres bases de datos poseen un núcleo común de información que pueden ser disgregadas por el perfil de la víctima (edad, profesión, estado civil, situación ocupacional, si tiene hijos, lugar de vivienda y personas con quienes convive), relación con el agresor, perfil del agresor (edad, escolaridad, situación ocupacional y profesión, antecedentes de violencia familiar). Tipos de Violencia (física, sexual, psicológica, económica) y derivaciones realizadas por el servicio. La central telefónica también recoge información sobre la persona que está haciendo la llamada (que no necesariamente es la víctima). La central telefónica hace el registro de las llamadas online y los otros dos servicios recolectan la información en un formulario impreso. Todos los registros son remitidos al área especializada que centraliza las tareas de procesamiento y sistematización de los datos.

El Diagnóstico Nacional informa que se trata de una experiencia con gran potencialidad para la construcción de indicadores sobre violencia doméstica basada en género y observa que la información registrada en el momento de la atención es de buena calidad. Esta experiencia también se destaca por su abordaje intersectorial. La DGM está articulada con el Observatorio de Violencia Doméstica (de la Corte Suprema de Justicia de La Nación), con el Ministerio Público Fiscal (la Oficina de Atención a la Víctima y el Testigo) y con el Consejo Nacional de las Mujeres, instancia con la cual participaron en la elaboración de la RUC – Registro Unificado de Casos, instrumento que está siendo pre-probado en el CIM. Sobre las limitaciones del sistema, se considera la fragmentación de los datos, ya que son tres sistemas alimentados con información de diferentes procedencias. La limitación parece aún mayor en el sistema de información de los servicios de abrigo. Sería necesario investigar de manera más profunda cómo la información registrada por estos servicios complementa o se asocia a las producidas por las otras dos bases.

#### • **Observatorio de Violencia Contra la Mujer - Provincia de Tucumán**

En la Provincia de Tucumán la Área Mujer es representada por el Observatorio de la Mujer, cuya misión es recoger y sistematizar información sobre las mujeres de la provincia, en diferentes ámbitos de la vida social, actividad que es realizada en asociación con instancias gubernamentales provinciales y Organizaciones No Gubernamentales. En el Observatorio, se identifica una instancia dedicada a la Violencia Contra la Mujer (Observatorio de VCM) que ofrece servicio de atención, prevención, apoyo y orientación para las mujeres y sus grupos familiares. Las atenciones son registradas y sistematizadas por el propio Observatorio de VCM que posee informaciones sistematizadas desde 2006. La información disponible puede ser desagregada por localidad y año. Los datos se refieren al perfil de las víctimas, al tipo de violencia y el tipo de vínculo con el agresor y no son registrados online, pero son ingresados en un sistema electrónico que permite el posterior procesamiento. Las consultoras observan que el sistema recolecta información básica sobre el perfil de la víctima y de la situación de violencia, lo que permitiría la comparación con otros sistemas de información. Destacan que la adopción de la RUC - Registro Unificado de Casos - podrá mejorar ese sistema.

#### • **Instituto Provincial de la Mujer – Provincia de Mendoza**

En Mendoza, el Instituto Provincial de la Mujer es responsable por la planificación y ejecución de políticas para la erradicación de la violencia contra la mujer, así como por la articulación institucional con otros sectores. En coordinación con el Ministerio de Seguridad, las Áreas Mujer de los municipios, asociaciones civiles y otros organismos elaboraron el Registro Informático de Violencia de Género (RIVG) para registro de la información sobre la historia clínica de las mujeres atendidas y la intervención realizada en cada caso. El sistema comenzó a ser implantado en 2009 y en 2010 fueron extraídos los primeros procesamientos. Los datos pueden ser desagregados por variables relacionadas al perfil de la víctima, del agresor y sobre antecedentes de la violencia, pudiendo también ser desagregados por municipio. Se prevé que el sistema sea utilizado por el Instituto Provincial de la Mujer, servicios y organismos que ofrecen atención a los casos de violencia basada en género en el ámbito familiar, áreas mujer de los municipios de la provincia de Mendoza y el Programa de Asistencia a Víctima de Delitos del Ministerio de Seguridad. También se prevé la inclusión de otros servicios, como en el área de la salud. Actualmente, está siendo elaborado el sistema electrónico de datos.

#### • **Dirección Provincial de la Mujer – Provincia de Santa Fe**

En Santa Fe, la Dirección Provincial de la Mujer está trabajando en la implementación del Registro Único de Violencia contra las Mujeres, un sistema de registro que estará articulado con el Registro Único Social (RUS). La propuesta es tener datos de violencia contra la mujer que podrán ser cruzados con datos sobre las beneficiarias de los programas sociales. De las experiencias locales retratadas en el

Diagnóstico Nacional, esta es la más reciente. El sistema fue lanzado el 25 de noviembre de 2010 y aún está en fase piloto. Actualmente, son registradas informaciones a partir de denuncias realizadas en las comisarías de policía de la provincia, pero la propuesta es expandir el sistema para ser utilizado en otras instancias gubernamentales y de la sociedad civil. Los registros son llenados online y guardados en un sistema de datos. Las variables se refieren al perfil de la víctima, perfil del agresor, tipo de violencia y contexto en que ocurrió. Las consultoras observan que el sistema es muy nuevo, pero tiene gran potencial para la construcción de indicadores sobre la provincia y comparabilidad con otras localidades.

#### • Mesa Intersectorial Provincial contra la Violencia Familiar - Provincia de Buenos Aires

La Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires coordina una Mesa Intersectorial Provincial contra la Violencia Familiar. Esta Mesa Intersectorial fue creada a partir de la Ley 12.569 – Ley Provincial de Violencia Familiar<sup>32</sup> y tiene como objetivo trabajar por la intersectorialidad de las políticas en la provincia, por el fortalecimiento de la red de servicios que prestan atención a víctimas de violencia familiar, el desarrollo y adopción de instrumentos unificados para el registro de casos de violencia familiar y la elaboración de protocolos para atención. A través de su articulación intersectorial, la Mesa constituyó un Fondo Permanente de Asistencia para Víctimas en Situaciones de Emergencia. Además de estas actividades, la Mesa Intersectorial coordina una Central Telefónica específica para la atención de denuncias de violencia familiar con perspectiva de género. La Central recibe llamadas transferidas del Servicio 911, lo que fue viabilizado por convenio con el Ministerio de Justicia y Seguridad Provincial. La atención es realizada por un equipo especializado, a partir de un protocolo elaborado por la Mesa Intersectorial, atiende 24 horas por día. Cada atención genera un registro que es llenado online y contiene información sobre el perfil de las víctimas, el tipo de violencia, el objetivo de la llamada (información, emergencia, etc.) y factores de riesgo. El sistema permite añadir datos posteriormente y sistematizarlos. El servicio entró en funcionamiento en enero de 2008, pero hasta el momento sólo localmente (no se informa la cobertura) y está siendo reformulado. Las consultoras informan sobre su potencial para análisis futuro y contribución para la construcción de un sistema de indicadores.

#### • Consejo Nacional de las Mujeres (CNM)

Aunque no mantenga servicios de atención a mujeres en su estructura, ni tenga un sistema de información propio, el CNM está liderando las discusiones para desarrollo de la RUC - Registro Unificado de Casos de Violencia, una ficha de registros de datos que deberá ser adoptada por todos los servicios del país. Actualmente, el instrumento está siendo pre-probado por la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y por dos instancias locales: la Dirección de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires y Dirección de la Mujer de la Municipalidad de Tigre (ubicada en la Provincia de Buenos Aires).

## BRASIL

#### • Central de Atención a la Mujer/Llame 180 - Secretaría de Políticas para Mujeres

En Brasil, la Secretaría Nacional de Enfrentamiento a la Violencia, de la Secretaría de Políticas para las Mujeres del gobierno federal, mantiene dos servicios de atención para casos de violencia basada en género: la Atención de la SPM y la Central de Atención a la Mujer – Llame 180<sup>33</sup>.

La Atención de la Secretaría de Políticas para las Mujeres fue creada en 2003<sup>34</sup> y se destina a la atención para proporcionar información y orientación respecto a las políticas de la Secretaría, sobre legislación, derechos de las mujeres y servicios de la red de atención. También

<sup>32</sup> La Ley Provincial de Violencia Familiar en su artículo 1º define como Violencia Familiar “toda acción, omisión, abuso, que afecte la integridad física, psíquica, moral, sexual y/o la libertad de una persona en el ámbito del grupo familiar, aunque no configure delito”. Artículo 2º se encuentra a definición de grupo familiar, o qual “Se entenderá por grupo familiar al originado en el matrimonio o en las uniones de hecho, incluyendo a los ascendientes, descendientes, colaterales y/o consanguíneos y a convivientes o descendientes directos de algunos de ellos. La presente ley también se aplicará cuando se ejerza violencia familiar sobre la persona con quien tenga o haya tenido relación de noviazgo o pareja, o con quien estuvo vinculado por matrimonio o unión de hecho).” Esta lei não se aplica especificamente às mulheres vítimas de violência, casos em que deve ser aplicada a Lei 26.485 (Diagnóstico Nacional sobre a Argentina, 2011, 11)

<sup>33</sup> La Constitución Federal Brasileña determina que las políticas de asistencia social son de responsabilidad de los gobiernos de los estados y municipios. Existen centros de referencia para mujeres en varios estados brasileños y algunos también mantienen servicios telefónicos gratuitos. En algunos casos, estos servicios son coordinados por los mecanismos de género, pero no es regla general.

<sup>34</sup> Criada pelo Decreto 4.625 de 2003

recibe denuncias relacionadas a situaciones de violación de los derechos de las mujeres y reclamos relacionados a la atención en los servicios, inclusive en el incumplimiento de la Ley 11.340/2006, además de sugerencias para la mejora de las acciones y políticas en las áreas abarcadas por la actuación de la Secretaría. La Atención también desempeña un papel importante de conexión entre la sociedad y el poder público, recibiendo denuncias y manifestaciones que son derivadas a los poderes/órganos competentes para la toma de resoluciones. En este sentido, realiza el monitoreo de las medidas adoptadas, exigiendo su implementación. Las demandas derivadas a la Atención son realizadas por email, carta o contacto telefónico, a través de la Central de Atención a la Mujer. Toda demanda es registrada en un sistema de información que permite identificar sus principales características y las derivaciones hechas. Específicamente, respecto los casos de violencia, la Atención recibe y acompaña las denuncias relacionadas al tráfico y explotación sexual y de privación de la libertad, siendo responsable de informar a las autoridades competentes para la toma de medidas legales necesarias. El sistema de información de la Atención permite que el órgano publique estadísticas de atención, pero debido a la naturaleza del trabajo que realiza y los casos que acompaña, no permite la creación de indicadores cuantitativos, siendo más adecuado para análisis de carácter cualitativo y, eventualmente, análisis profundizados por estudios de caso.

La Central 180 es un servicio telefónico, gratuito, nacional, con funcionamiento 24 horas. Se puede acceder al servicio desde cualquier teléfono (público, fijo o celular). Instalado en 2005, la creciente demanda hizo que el servicio fuera, año a año, ampliado. El aumento verificado en la demanda también reforzó la necesidad de protocolos de atención y la realización de cursos de capacitación para la atención. El mayor reconocimiento por la relevancia de los servicios prestados por la Central ocurrió en 2010, cuando fue reglamentada por el Decreto Presidencial n° 7.393/2010<sup>35</sup>. Entre abril de 2006 y octubre de 2010, fueron realizadas más de 1,5 millones de atenciones<sup>36</sup>. Toda atención es registrada en el sistema electrónico desarrollado para el servicio. Son pedidos de información y orientación, denuncias de violencia, reclamos en cuanto a la calidad de atención en servicios, sugerencias y elogios. Cada atención genera un registro con información sobre la persona que se comunica (que puede ser la propia mujer víctima de violencia o terceros) y su demanda. En los casos de denuncia de violencia son informados datos sobre el perfil de la víctima, sobre la situación de violencia - relación con el agresor, factores de riesgo, situación familiar. En estos casos, las mujeres son orientadas a buscar los servicios especializados más próximos a su lugar de residencia. La derivación también es registrada en el sistema.

La calidad de los registros es buena. Periódicamente, la SPM divulga los resultados de las atenciones<sup>37</sup>. Actualmente, la información de la Central 180 constituye la única fuente de datos de cobertura nacional sobre la violencia contra la mujer, incluyendo no sólo la violencia doméstica y familiar (abarcada por la Ley 11.340/2006), sino también casos de tráfico de mujeres y cárcel privada. El conjunto de variables que forman el registro y la calidad de los registros hacen este sistema de gran potencialidad para la construcción de indicadores sobre violencia doméstica basada en género.

Su utilización para la formulación de indicadores debe partir de un análisis profundo tanto de las variables como de la calidad de la información registrada, teniendo en consideración el alcance del servicio por localidad, lo que posibilitaría evaluar el acceso a la información por parte de las mujeres.<sup>38</sup>

## PARAGUAY

- Servicio de Atención a las Mujeres/ SEDAMUR – Secretaria de la Mujer de la Presidencia da República

La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, a través de su Dirección de Prevención y Atención a Víctimas de Violencia Basada en Género, creó un servicio de atención para mujeres. Este funciona en la sede de la Secretaría situada en la ciudad de Asunción, que ofrece atención por parte de un equipo multidisciplinar formado por psicólogas, asistentes sociales y abogadas. Cada atención es

<sup>35</sup> El Servicio también recibió premios en categorías de servicios para atención al público.

<sup>36</sup> [http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2010/11/ligue-180-registra-mais-de-1-5-milhao-de-atendimentos/?searchterm=atendimentos](http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2010/11/ligue-180-registra-mais-de-1-5-milhao-de-atendimentos/?searchterm=atendimentos) pelo 180. La meta de número de atenciones en el periodo era de 1 millón.

<sup>37</sup> Los boletines están disponibles en la página electrónica de la SPM. Ver, por ejemplo, el link mencionado en la nota anterior.

<sup>38</sup> La divulgación del servicio es amplia y realizada por medio de carteles, campañas vehiculadas en los medios de comunicaciones, inserción del logotipo del servicio en todas las publicaciones de la SPM y aquellas financiadas por ella, distribución de carpetas, etc. Aunque sea reconocido como un servicio de alcance nacional, existen diferencias significativas en el número de llamadas por estados y estas diferencias carecen todavía de mejor análisis y comprensión.

registrada en un formulario propio con información sobre el perfil de las víctimas, de la denuncia y las derivaciones realizadas para otros servicios (policía, servicios de salud, Ministerio Público, etc.). En abril de 2011 comenzó a operar un sistema electrónico para registro, almacenamiento y sistematización de la información recolectada durante la atención.

El Diagnóstico Nacional no especifica las variables que componen la planilla electrónica ni la información que es registrada. De todas formas, se debe destacar que el formulario presenta un importante conjunto de variables sobre la mujer y la situación de violencia que narra, así como el desarrollo de un banco de datos para insertar la información desglosada podría contribuir a la mejora de la sistematización y análisis de potencialidades del material.

## URUGUAY

### • Servicios Especializados de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica - Instituto Nacional de las Mujeres

El Departamento de Violencia Basada en Género (VBG) del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), es responsable por la coordinación de 13 Servicios Especializados de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica (distribuidos en 13 departamentos). Los datos generados por los Servicios Especializados son procesados por el Sistema de Información de género que elabora informes anuales. La atención es realizada completando una ficha elaborada por el departamento de VBG. La misma ficha viene siendo utilizada desde 2008 y está compuesta por un amplio conjunto de variables sobre el perfil demográfico y económico de las víctimas y sus agresores, sobre la violencia – tipo, antecedentes de violencia doméstica y factores de riesgo - entre otras informaciones. El Diagnóstico Nacional evalúa que la ficha para registro de datos es bien completa y recoge información importante sobre el fenómeno estudiado. El sistema de información electrónico está bien evaluado. Hay, sin embargo, una reserva en cuanto a la cobertura de los datos, y es que esta ficha es utilizada sólo por los 13 servicios mantenidos por el INMUJERES. Los datos generados por los Servicios Especializados son procesados por el Sistema de Información de género del INMUJERES, que elabora informes anuales.

### Límites y Potencialidades para la producción de Indicadores a partir de los Mecanismos de Género.

Las experiencias relatadas se encuentran en diferentes fases de desarrollo, implementación y poseen cobertura territorial variable. Se resalta, sin embargo, que la multiplicación de sistemas de registros de informaciones, la tentativa de implementar un Registro Unificado en Argentina y la estandarización de las fichas en los servicios de Uruguay constituyen avances importantes para las políticas de enfrentamiento a la violencia basada en género en toda la región.

En Argentina, donde fueron presentadas cuatro experiencias provinciales, el Diagnóstico Nacional resalta la importancia de experiencias como la de la Provincia de Mendoza, por tratarse de la primera vez que el gobierno local ejecuta una política de enfrentamiento a la violencia, reconociendo que la información constituye una herramienta básica para diseñar, monitorizar y evaluar los resultados de las acciones. El instrumento de registro de la información adoptado en esta provincia es evaluado como muy bueno y hay expectativa de que sea expandido a toda la provincia, lo que permitirá obtener datos sistematizados y confiables en diferentes áreas. No hay información sobre la articulación de esta experiencia con el trabajo de la Mesa Intersectorial coordinada por el Consejo Nacional de las Mujeres, ni sobre la compatibilidad entre los dos sistemas. El mismo se identifica en las experiencias de las provincias de Santa Fe y Tucumán, que también viene invirtiendo recursos financieros y políticos para la creación de sistemas de información sobre violencia basada en género. Es importante que el Consejo Nacional de las Mujeres, integre estas experiencias al trabajo que viene realizando con la Mesa Intersectorial, fortaleciendo esfuerzos para compatibilizar los instrumentos y sistema de información, lo que podrá ampliarse a nivel nacional.

Después de analizar comparativamente los sistemas disponibles en los cuatro países, se concluye que estos no permiten que se vislumbre un indicador sobre violencia doméstica basada en género que pueda ser aplicado para los cuatro países en la región. Entre las limitaciones para el análisis comparativo, se encontró una amplia dispersión entre: a) el origen de los registros primarios – que pueden ser generados por atención directa (personal) o por atención en las centrales telefónicas, b) la cobertura territorial – que puede ser nacional, provincial o local, c) diferencias en la forma de registro de la información y la existencia de sistemas informatizados – lo que compromete la calidad de los informes y su accesibilidad.

---

<sup>39</sup> La cobertura es parcial, ya que el país está dividido en 19 departamentos

Sin embargo, se reconoce que los servicios telefónicos presentan un buen potencial para la formulación de indicadores, debido a: a) la naturaleza del servicio especializado que ofrecen, b) la presencia de variables sensibles al género y que permiten circunscribir la violencia doméstica basada en género y c) su cobertura territorial. Sería importante avanzar en el análisis de estos servicios, inclusive para identificar otras experiencias semejantes en cada país, intentando localizar prácticas que posean condiciones adecuadas para los análisis comparativos. El cuadro abajo sintetiza la información sobre los servicios existentes, sus respectivas fuentes y sistemas de almacenamiento y procesamiento de datos.

**CUADRO 7. Mecanismos de Género y Servicios de Atención a Víctimas de Violencia Doméstica Basada en Género. Características relevantes para la construcción de indicadores. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay**

País	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Sector	Dirección General de La Mujer (DGM) - Ministerio del Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Secretaría de Políticas para Mujeres	Secretaría de la Mujer	Instituto Nacional de las Mujeres
Cobertura	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Nacional	Región Metropolitana	13 departamentos
Tipo de Servicio	1. Centro Integral de la Mujer - CIM 2. Central Telefónica 3. Casas Abrigo	Central Telefónica	1. Servicio de Atención a la Mujer	Servicios Especializados de Atención a Mujeres en situación de Violencia Doméstica
Forma de registro Primario	Formularios	Formulario on line	1. Formulario 2. No posee	Formulario
Sistemas de Registro	1. CIM - formulario físico (papel) 2. Central telefónica: on line 3. Casas Abrigo: formulario físico (papel)	On line	1. Formulario físico (papel)	Formulario físico (papel), posteriormente digitalizado
Sistemas de Almacenamiento e procesamiento de datos	Todos los servicios poseen bases de datos electrónicas, pero estas son independientes.	Base de datos electrónica para almacenamiento y procesamiento de la información.	Base de datos electrónica para almacenamiento y procesamiento de la información.	Base de datos electrónica unificada permite el almacenamiento y procesamiento de datos.

**FUENTE:** Diagnósticos Nacionales sobre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Brasil: Secretaría de Políticas para las Mujeres. REM, 2011.



## Registro Único para Programas Sociales – CadÚnico- Ministerio de Desarrollo Social /Brasil

Además de los informes producidos por los Mecanismos de Género, en el caso de Brasil es importante que se considere el Registro Único para Programas Sociales, creado en 2001, que está incluido dentro del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS). El 26 de junio de 2007, el decreto n.º 6.135 estableció el CadÚnico como documento obligatorio para selección e identificación de beneficiarios de los programas sociales como forma de integración e intercambio de información entre estos programas.

Es un instrumento que identifica y caracteriza a las familias con renta mensual hasta medio sueldo mínimo por persona o de tres sueldos mínimos por familia y genera información sobre el núcleo familiar, las características del hogar, las formas de acceso a servicios públicos esenciales así como datos de cada uno de los integrantes de la familia.

El catastro es continuo y administrado por la Caja Económica Federal, que recibe los datos de cada municipio, los sistematiza por medio de un sistema online y que los reenvía al MDS una vez al mes en micro datos. Más de 20 millones de familias de todos los municipios y en el distrito federal están registradas, de estas más de 95% están con información completa y aproximadamente 80% están con los datos actualizados (MDS, 2011). La unidad de medida es la familia y todos los miembros registrados. Hay manuales especiales para el catastro de familias indígenas, familias quilombolas e indigentes, lo que revela una preocupación especial por estos grupos. Aunque no sea un catastro destinado a mujeres en situación de violencia doméstica basada en género, el CadÚnico contiene información específica para casos de mujeres asistidas y atendidas en servicios especializados en VDBG.

Existe la posibilidad a futuro de que la base del CadÚnico sea articulado a la base de datos del Llave 180 de la SPM, contemplando la perspectiva de trabajo en la red anteriormente citada. Actualmente, no es posible comparar los datos de este registro con los demás países del MERCOSUR.

### SALUD

En el área de la salud fueron identificados sistemas de información sobre atención hospitalaria y sobre registros de muertes, pero existen diferencias significativas entre los países, según la siguiente descripción.

### ARGENTINA

En Argentina la investigación contempló dos iniciativas: una de cobertura nacional y otra provincial.

#### • Dirección de Estadística e Información de Salud - Ministerio de Salud de La Nación

En el plano nacional, se encuentra la Dirección de Estadística e Información de Salud, órgano del Ministerio de Salud de la Nación, responsable por la elaboración de estadísticas vitales, entre las cuales se destaca información sobre los registros de defunciones e internaciones hospitalarias. El sistema es mensualmente alimentado por información que es recogida y repasada por todos los hospitales públicos del país. Aunque sea interesante en cuanto a su cobertura, el Diagnóstico Nacional informa que los datos presentan grandes limitaciones en relación a la identificación de muertes/internaciones procedentes de la violencia doméstica basada en género. Con relación a las defunciones, desde 2001 se encuentra inserta en el sistema la variable 'sexo', lo que permite desagregar las muertes para hombres y mujeres. Sin embargo, cuando la muerte es clasificada como 'muerte violenta' son utilizadas sólo las categorías de: muerte por accidente, homicidio o causas ignoradas. La ausencia de otras variables que podrían ser asociadas a un modelo de análisis imposibilita que se identifiquen las muertes que hayan sido resultado de violencia doméstica. Cuando se observan los datos de internaciones hospitalarias, las limitaciones son aún mayores. La variable 'traumatismo por causa externa' permite que la desagregación de datos sea realizada sólo por las categorías: accidente, lesión auto-infringida o agresión. Aunque el sistema contenga la variable sobre el local del hecho, no existen otras variables que permitan clasificarlo como resultante de violencia doméstica basada en género. De acuerdo con el Diagnóstico Nacional, los sistemas de estadísticas vitales pasaron por revisiones en los años 2000, pero no fueron contempladas variables sensibles al género. A pesar de las demandas realizadas por el Consejo Nacional de las Mujeres, se identifica como obstáculo para la inclusión de nuevas variables el alto costo de desarrollo de un sistema tan especializado.

## • Programa Provincial de Salud para la Prevención de la Violencia Familiar y Sexual y la Asistencia a las Víctimas - Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires

En el plano local, la experiencia relatada es parte del Programa Provincial de Salud para la Prevención de la Violencia Familiar y Sexual y la Asistencia a las Víctimas de la Provincia de Buenos Aires, creado en 2008. El sistema posee información sobre violencia familiar y sexual y fue creado por exigencia de la Ley Provincial de Violencia Familiar – 12.569/2000. En 2009, fue aprobada una planilla de consulta por Violencia Familiar y Sexual que pasó a ser utilizada en atenciones de toda la red de salud pública de la Provincia de Buenos Aires. La planilla debe ser llenada por los agentes de salud siempre que éstos sospechen que pueda tratarse de agravios a la salud, procedentes de violencia familiar o sexual. La planilla contiene información sobre cada paciente atendido y sobre el perfil (sexo, edad, ocupación profesional, estado civil y local de domicilio), sobre el tipo de violencia y el tipo de vínculo con el autor de la violencia. Permite también el registro del motivo para la consulta médica y cuáles fueron las derivaciones dadas (internación, atención especializada, etc.), además de información sobre el local y el servicio donde se realizó la atención. Las planillas son llenadas en papel y mensualmente enviadas a la Dirección Provincial de Epidemiología del Ministerio de la Salud.

El Diagnóstico Nacional indica una serie de limitaciones para el uso de este sistema de información, de entre ellas: la escasa adhesión de los profesionales de la salud para el uso de este instrumento y para completarlo correctamente, lo que tiene resultado en una baja calidad de los registros. Además, la planilla aún no fue adoptada por todos los servicios, lo que también limita su representatividad. De acuerdo con el Documento, en 2009 el sector responsable por la implementación del sistema dio inicio a la capacitación de los profesionales para completar correctamente la planilla y han sido realizadas campañas para su uso, aumentando la adhesión de los agentes de salud. El sector tiene expectativa de mejores resultados para el 2011.

## BRASIL

Las experiencias de sistematización de datos en el área de la salud en este país ocurren en el ámbito del Ministerio de la Salud, el cual posee bases de informaciones nacionales procesados por el Área Técnica de Vigilancia y Prevención de Violencias y Accidentes del Ministerio de la Salud – DATASUS. Fueron identificadas dos bases de informaciones que pueden contribuir a la formulación de indicadores sobre violencia doméstica basada en género, ambas vinculadas al Sistema de Vigilancia de Violencias y Accidentes – Sistema VIVA. También hay un Sistema de Información sobre Mortalidad – SIM, que centraliza el registro de fallecimientos en todo el país. Los tres sistemas son descritos a continuación.

### • Sistema VIVA Continuo.

Este sistema, implantado en 2006, es parte del Sistema de Vigilancia de Violencia y Accidentes y consiste en información recolectada de forma continua e ininterrumpida. El registro de los datos es hecho mediante una Ficha de Notificación e Investigación Individual de Violencia Doméstica, Sexual y otras Violencias, establecida por la Ley 10778/2003 y que determina la notificación obligatoria de los casos de violencia contra mujeres que hayan sido atendidas en servicios públicos o privados de salud. La ficha trae información sobre el tipo de violencia (física, sexual u otros tipos)<sup>40</sup>, el perfil de las víctimas (sexo y orientación sexual, raza/color, edad, escolaridad, profesión, situación conyugal), sobre el hecho (local, uso de instrumentos, partes del cuerpo alcanzadas) e informaciones sobre el agresor (sexo y vínculo con la víctima, entre otras). Además, contiene información sobre la articulación con la red de servicios de atención y protección para las víctimas. La base de datos es electrónica, pero el ingreso de los mismos no es hecho online.

Aunque haya sido creado en 2006, el sistema aún se encuentra en fase de implementación y los datos están disponibles sólo para los años de 2006 y 2007, con información que fue recopilada en hospitales de 28 municipios localizados en 20 Unidades de la federación. En 2009, el sistema fue ampliado pasando a recoger datos de notificación obligatoria de 300 municipios<sup>41</sup>, lo que representó una sustancial ampliación de la base de muestras del total de las municipalidades y de la población brasileña. (Boselli, 2010: 6). Sin embargo, los datos aún presentan problemas de consistencia y están siendo trabajados por el equipo técnico del DATASUS, razón por la cual no fueron aún puestos a disposición para consulta pública.

<sup>40</sup> La variable referente al tipo de violencia también contempla información sobre Homicidio, Lesión corporal, Violencia Sexual, Amenaza, Coacción, Psicológica/Moral, Negligencia/Abandono, Tráfico de seres humanos, Financiera/Económica, Tortura, Trabajo infantil, entre otras.

<sup>41</sup> El número de 300 municipios corresponde a 5,4% del total existente en el país.

Además de la limitación de acceso, el sistema enfrenta la resistencia por parte de profesionales de la salud, que no se han adherido a la notificación de carácter obligatorio. Desde que la Ley 10778/2003 – lo que establece la Notificación Obligatoria para Violencia Contra la Mujer, entró en vigencia, el Ministerio de la Salud, con apoyo de las Secretarías Provinciales y Municipales de la Salud, y de la Secretaría de Políticas para las Mujeres, ha realizado cursos de capacitación y campañas para la adopción del sistema, así como fueron editadas normas técnicas que orientan la identificación de las señales de violencia y su inclusión en el sistema de informaciones.

### • Sistema VIVA Centinela.

El Sistema VIVA, también contiene la base de información denominada VIVA Centinela. En este sistema, la recopilación de información no es continua, pero sí transversal, con recopilación de datos realizada en el periodo de 30 días por año, en turnos diferenciados de atención, en forma bianual. El objetivo es caracterizar a las víctimas de violencias y accidentes atendidas en servicios de urgencia y emergencia en los servicios seleccionados. <sup>42</sup> Los registros permiten identificar el perfil de las víctimas, del probable autor de la agresión (en caso de violencia), perfil epidemiológico (información demográficas de la víctima, tipo de violencia y accidente, circunstancias, naturaleza de las lesiones y evolución de la atención, factores asociados al hecho de la violencia y accidentes). <sup>43</sup> El registro de información es realizado mediante un formulario estandarizado, la Ficha de Vigilancia de Violencia y Accidentes en Servicios Centinelas de Urgencia <sup>44</sup> - semejante al adoptado en el Sistema VIVA Continuo. El sistema fue implementado en 2006, inicialmente, cubrió 34 municipios y el Distrito Federal. En 2009, hubo una ampliación de la muestra de municipios que pasó a ser formada también por todas las capitales y el Distrito Federal. Cinco capitales quedaron fuera por problemas técnicos (Belém (PA), Boa Vista (RR), Macapá (AP) y Porto Alegre (RS)) o porque no realizaron la adhesión al sistema (municipio de São Paulo). Los datos recogidos en 2009, sin embargo, aún no fueron puestos a disposición para el público en general. Las bases de datos de las investigaciones realizadas en 2006 y 2007 están disponibles en internet, en la web del DATA-SUS <sup>45</sup>. (Boselli, 2010:7)

Como potencialidad de esta base de información, el Diagnóstico Nacional sobre la Salud valora que, aunque posea un grado menor de detalle en la información registrada y se constituya como una base amplia sobre atención de emergencia en la salud procedente de violencia (intencional) y accidentes, la violencia doméstica basada en género puede ser investigada a partir de información sobre el perfil de la víctima y algunos datos sobre el autor de las agresiones, como el sexo, y tipo de vínculo entre el autor de las agresiones y la víctima, además de datos de la ocurrencia y tipo de violencia.

### • Sistema de Informaciones sobre Mortalidad (SIM)

En 1979, el Ministerio de la Salud pasó a divulgar información sobre mortalidad con datos extraídos de las actas de defunción <sup>46</sup>. El documento suministra información sobre: edad, sexo, estado civil, profesión, lugar de nacimiento y local de residencia. La legislación también exige saber la causa de la muerte. Hasta 1995, tales causas eran clasificadas siguiendo los capítulos de la novena revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-9) de la Organización Mundial de la Salud. A partir de aquella fecha, el Ministerio de la Salud adoptó la décima revisión vigente hasta el día de hoy (CIE-10), en la cual se identifican las “causas externas de morbilidad y mortalidad como accidentes, agresiones fatales y suicidios”. (Waiselfisz, 2011: 8)

Como todo registro de defunción es obligatorio, es posible afirmar que este es el único sistema con cobertura verdaderamente nacional en el país. <sup>47</sup> El documento no dispone de información que permita circunscribir las muertes de mujeres como resultantes de las desigualdades de género (no hay registro sobre la relación entre agresor y víctima, o causas y motivaciones de la violencia practicada) (Boselli,

<sup>43</sup> Idem.

<sup>44</sup> Se puede acceder a un modelo de la Ficha de Vigilancia de Violencias y Accidentes en Servicios Centinelas en: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/ficha0206200902.pdf>

<sup>45</sup> <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?viva/viva06.def>  
<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?viva/viva07.def>

<sup>46</sup> De acuerdo con la legislación nacional, (Ley n. 15, de 31/12/1973), ningún entierro puede ser realizado sin el acta de defunción correspondiente, la cual debe ser elaborada por certificado médico o por persona calificada que haya presenciado o constatado la muerte (Waiselfisz, 2011: 7)

<sup>47</sup> Waiselfisz (2011) alerta que a pesar de la obligatoriedad del registro, aún persiste algún nivel de subregistro, sobre todo para las muertes con causas naturales, un evento que puede ser explicado por características geográficas y culturales del país.

2010). Sin embargo, la amplitud espacial y temporal de los datos y la presencia de algunas variables (como uso de armas/instrumentos, naturaleza de las lesiones y local donde ocurrió el fallecimiento), permiten describir de forma satisfactoria la evolución y las principales características de muertes de mujeres en el país.<sup>48</sup>

## PARAGUAY

De los cuatro países analizados, Paraguay es el único que no dispone, en el momento en que se realiza este Diagnóstico, de un sistema integrado y activo de información sobre violencia a partir de registros de la salud, ya sea de carácter general o específico sobre violencia basada en género. Tampoco poseen información disponible sobre muertes de mujeres.

### • Sistema Nacional de Información en Salud/SINAIS -Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, viene desarrollando un Sistema Nacional de Información en Salud - SINAIS, que aún se encuentra en construcción. El SINAIS está formado por varios subsistemas especializados – VIH/SIDA, tuberculosis, salud mental, entre otros – incluyendo un módulo específico sobre violencia que viene siendo desarrollado con la participación de tres sectores: DIRSINA – Dirección de Salud Integral de Niñez y Adolescencia, Salud Mental y Lesiones de causa externa. De acuerdo con la directora de la Dirección de Salud Integral de Niñez y Adolescencia, existen problemas de diferente orden y magnitud a ser enfrentados para lograr el funcionamiento de esta propuesta, la cual ha demandado múltiples articulaciones institucionales. Entre los obstáculos, la entrevistada indica que el Ministerio de la Salud tiene casi 33 mil operarios y cerca de 1000 servicios de salud, además el trabajo de reestructuración del sistema de información demanda recursos técnicos, capacitación de personal y recursos que no siempre están disponibles. La entrevistada también se refirió a los costos del proyecto como un obstáculo a ser sorteado, siendo necesarios recursos financieros para la instalación del sistema y el desarrollo de los módulos especializados.

El Ministerio de la Salud participa de la Mesa Intersectorial, coordinada por la Secretaría de la Mujer y formada por representantes de Ministerios, Justicia y Policía, y se encuentran trabajando en la elaboración de formularios estandarizados, los cuales permitirán la integración de los sistemas. Hasta el momento cuentan con dos instrumentos: “Formulario de Registro y Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y Basada en el Género (VBG)”, y “Formulario de Registro y Atención a Niños/as y Adolescentes Víctimas de Maltrato y Abuso Sexual”. Ambos fueron desarrollados en colaboración con el Ministerio Público. Los formularios fueron aplicados en un proyecto piloto, de duración cuatro meses (enero a abril de 2011) que involucró cinco hospitales localizados en: Asunción (Capital) y en las ciudades de Itauguá y San Lorenzo (ambas ubicadas en el Departamento Céntrico). Entre los problemas identificados en el proyecto, el Diagnóstico Nacional relata la resistencia del cuerpo médico para la utilización del formulario durante las consultas, ya que lo consideran extenso (consta de 5 páginas para completar).

Como afirma la entrevistada, en este momento, ningún sistema está disponible y operativo para evaluación:

Todavía no tienen un sistema. Están construyendo un sistema sobre la base de una información anárquica, desorganizada y políglota, porque cada quien pone la información como le parece; entonces es toda una cuestión de cambio, de capacitar al personal de salud. (Diagnóstico Nacional sobre el Paraguay, 2011, 29)

### • Dirección de Vigilancia del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

La Dirección de Vigilancia concentra los registros de enfermedades cuya notificación es obligatoria. En este sector funciona un Observatorio de Lesiones por Causas Externas, donde son registradas todas las muertes que no tengan resultado de enfermedades biológicas. Registros de accidentes y de violencia son acompañados por este Observatorio y están trabajando para que los casos de violencia también tengan notificación obligatoria. Actualmente, de acuerdo con el Diagnóstico Nacional, este Observatorio está dedicado a los casos de muertes por accidentes de tránsito, puesto que se identifica una epidemia en el país.

<sup>48</sup> Un ejemplo de análisis realizados a partir de esta base de información puede ser obtenido en Waiselfisz (2011), Mapa da Violência. 2011. CADERNO COMPLEMENTAR 2 - HOMICÍDIO DE MULHERES. Disponible en: <http://www.sangari.com/mapadaviolencia/#completo>

## URUGUAY

### • Programa de Violencia y Salud, Ministerio de Salud Pública.

En Uruguay la recolección de información sobre violencia doméstica basada en género en base a los registros de salud también es incipiente. La atención en los servicios de salud está prevista en la Ley 17.514 - Ley de Violencia Doméstica, a partir de la cual ha sido promovida articulación intersectorial de forma tal de mejorar la atención a las mujeres y ofrecer respuestas a la violencia doméstica basada en género. A partir de 2006 fue elaborado un formulario estandarizado que debe ser utilizado por todos los servicios de salud, obligando a los profesionales a preguntar a las mujeres si estas sufrieron violencia. La expectativa era que los formularios fueran aplicados por todos los profesionales, dejando a su criterio al momento adecuado para introducir el tema durante la consulta médica, así como la manera para realizar la entrevista y obtener la información necesaria al completar el documento. Si es aplicado de forma integral, el formulario permite conocer: nº de mujeres que sufrieron violencia, tipo de violencia (emocional, psicológica, sexual, física), antecedentes médicos, perfil de las mujeres (edad, raza, religión, situación conyugal, nº de hijos/as, si posee pareja y si cohabitan), entre otros datos clínicos.

Aunque el uso del formulario es obligatorio por decreto, y hayan sido realizadas capacitaciones a los profesionales, el Diagnóstico Nacional informa la persistencia de una baja adhesión entre médicos y servicios. En varias ocasiones se ha detectado que se utiliza el instrumento como guía de entrevista al momento de las consultas – se formulan las preguntas a las mujeres – pero no se completa el formulario el cual debería ser enviado al Ministerio de la Salud. Es también pequeño el número de hospitales que reportan la información para el Ministerio de la Salud, y entre aquellos que lo hacen es aún menor los que proceden con regularidad: sólo cinco reportan con ‘cierta regularidad’ (mensual o bimestral) y el restante lo hace de manera discontinua. Ante esta realidad, el Ministerio sólo puede informar el total de mujeres que fueron atendidas en consultas médicas, el porcentaje de las que fueron consultadas sobre la experiencia de violencia y, entre éstas, el porcentaje de las que respondieron afirmativamente.

### • División Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud Pública.

Este sector es responsable de la centralización de la información sobre mortalidad en el país, a partir de los registros de defunciones. El Diagnóstico Nacional informa que el registro contiene información sobre la causa de la muerte, por ejemplo: herida de arma blanca. Este tipo de datos permite saber si la muerte resulta ser por causas externas y qué tipo de instrumento la provocó. Sin embargo, el sistema no tiene variables que permitan aislar los factores desencadenantes de la violencia doméstica. No fue realizado un estudio más profundo sobre el sistema para identificar otras variables que podrían permitir una aproximación al nº de las muertes vinculadas a violencia doméstica basada en género.

### Límites y Potencialidades para la producción de Indicadores en el área de la Salud

En el Diagnóstico no se indagó acerca de la calidad de la atención, o sobre la cantidad de servicios existentes en cada país ni sobre los programas o sectores especializados para atención de mujeres víctimas de violencia doméstica y/o sexual. Sin embargo los cuatro países han realizado esfuerzos para introducir el problema de la violencia basada en género como un problema de salud pública, lo que puede ser verificado por el desarrollo de sistemas de información que contempla la interrelación entre violencia, género y problemas de salud. Estos sistemas son proyectos aún en construcción o enfrentan grandes obstáculos para su implementación.

A partir de la lectura de los Diagnósticos Nacionales fue posible inferir un conjunto de problemas comunes al desarrollo de sistemas de información en este sector. El más importante es el no reconocimiento de la violencia basada en género como un problema de salud pública, lo que afecta la capacidad de los profesionales de que detecten la situación de violencia que puede estar dando origen a las enfermedades que deben tratar. La capacitación de los profesionales ha sido una estrategia adoptada para cambiar esta situación, pero este aún es un problema a ser enfrentado en todos los países. Este problema de percepción también se refleja en la escasa adhesión de los profesionales en el uso de instrumentos adecuados para el registro de información sobre la violencia, los cuales pueden orientar análisis epidemiológicos sobre el problema y contribuir para la formulación de indicadores sobre violencia doméstica basada en género a partir de esta área de intervención. Además, registran una baja adhesión a los cambios en las rutinas de atención (a veces necesarias, en el transcurso de la extensión del interrogatorio que deben realizar para captar la situación de violencia). Estos temas se asocian a otros como las deficiencias técnicas, escasez de recursos humanos y el insuficiente aporte financiero por los gobiernos para promover cambios en el sector.

La disposición de los grupos que vienen trabajando con el desarrollo de los sistemas de información, algunos de ellos con abordaje intersectorial – como ocurre en Paraguay – y la implicación de los Mecanismos de Género para garantizar la transversalidad de género en las políticas de salud, son elementos que evidencian la potencialidad de las experiencias relacionadas.

Se reconoce la potencialidad de los sistemas de información sobre mortalidad para medir la muerte de mujeres en cada país. Existen datos en tres países: Argentina, Brasil y Uruguay. Aunque ningún sistema tenga variables que permitan delimitar los acontecimientos de violencia doméstica basada en género, en todos es posible identificar aquellas muertes de mujeres que resultan de causas externas, clasificadas como 'agresiones'. En el caso brasileño, el SIM permite identificar las armas/instrumentos posibles para las muertes y el lugar donde ocurrieron. Un estudio profundo sobre las variables/categorías existentes en las bases de datos de los tres países permitiría avanzar en este tema, ya que posibilitaría identificar variables que puedan ser comparables y que permitan construir un indicador más amplio, que corresponda al número de mujeres víctimas de homicidio por año, en cada país.

Sin embargo, en la práctica actual de las experiencias nacionales, no parece posible proponer indicadores que sean comparativos para la región, debiéndose utilizar la información descrita en este Diagnóstico para profundizar las discusiones tanto en el ámbito nacional como regional, y fortalecer así las acciones de los mecanismos de género en referencia a la transversalización de género e intersectorialidad de las políticas públicas para el enfrentamiento de la violencia doméstica basada en género.

## JUSTICIA

En el área de la Justicia se encuentra un conjunto de iniciativas del Poder Judicial, o de otros sectores en colaboración con instancias judiciales, incluyendo programas de atención especializados para víctimas de violencia doméstica. También fueron añadidas a este ítem, las iniciativas llevadas a cabo por los Ministerios Públicos, una vez que estos son responsables por las denuncias y figuran como titulares en los procesos criminales. En esta área, se encontró mayor diversidad de fuentes de información y registros de datos sobre violencia doméstica basada en género, de acuerdo a lo expresado a continuación para cada uno de los países.

**CUADRO 8. Sistemas de Información en el área de la Salud. Experiencias relevantes para la construcción de indicadores sobre homicidios. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay**

País	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Programa	Dirección de Estadística e Información de Salud - Ministerio de Salud de La Nación	SIM – Sistema de Información sobre Mortalidad	Observatorio de Lesiones por Causas Externas – Dirección de Vigilancia do MSPBS	División Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud Pública
Cobertura	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Tipo información	Muertes debido a causas externas, disgregados por sexo y categorías de muerte violenta	Muertes debido a causas externas, disgregadas por sexo, tipo de arma/instrumento y local	Muertes que no tengan resultado de enfermedades biológicas	Muertes debido a causas externas, disgregadas por sexo
Forma de registro Primario	Actas de defunción	Actas de defunción	Actas de defunción	Actas de defunción
Sistemas de Registro	No informa	Electrónico	No informa	No informa
Sistemas de Almacenamiento y procesamiento de datos	No informa	Base de datos electrónica para almacenamiento y procesamiento de las informaciones	No informa	No informa

**FUENTE:** Diagnósticos Nacionales sobre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Brasil: Secretaría de Políticas para las Mujeres. REM, 2011.

## ARGENTINA

En Argentina fueron relatadas tres experiencias, todas con cobertura local.

### • Programa 'Las Víctimas contra las Violencias'

Este Programa pertenece al Ministerio de la Justicia y Derechos Humanos y consiste en una iniciativa intersectorial, involucrando en su funcionamiento la Policía Federal, las comisarías y el Servicio de Violencia Doméstica (Oficina de Violencia Doméstica) del Poder Judicial. El objetivo del programa es la atención para víctimas de abuso y maltrato, incluyendo también la violencia doméstica contra cualquier persona, independiente de su sexo y edad. La atención inicial es hecha a través de una central telefónica gratuita con funcionamiento 24 horas al día. La central acciona el equipo multidisciplinario (brigada móvil) formada por psicólogos, asistentes sociales y agentes de la policía federal, responsables de la atención en el local y derivación hacia servicios y para la Justicia, en los casos de medidas cautelares. El programa tiene aún un tercer equipo que hace el seguimiento de la situación durante las 72 horas siguientes. Toda la atención es registrada en dos formularios, siendo uno utilizado para el registro del llamado telefónico y otro para la atención en el local y acompañamiento. Los formularios contienen información sobre el perfil de la víctima, el presunto acusado y características de la violencia sufrida. En los casos de violencia doméstica, registran también datos sobre factores de riesgo (como la existencia de armas en la residencia) y la recurrencia del comportamiento violento. Todo material es procesado electrónicamente y almacenado en una base de datos integrada.

El Diagnóstico Nacional evalúa este programa como excelente, puesto que si se ampliara a todo el territorio nacional contiene variables básicas para la construcción de indicadores sobre violencia doméstica basada en género. Actualmente tiene su funcionamiento restringido a la Ciudad de Buenos Aires, pero existe la posibilidad de ampliación a otras provincias. Sus limitaciones se refieren a la especificidad de ser un programa de emergencia, y a las variables que son limitadas en términos de las categorías utilizadas.

### • Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Oficina de Violencia Doméstica fue creada en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con el objetivo de unificar los criterios para registro de los casos de violencia doméstica y alterar la situación de dispersión de los casos en el interior del sistema de justicia. La unificación de los criterios también tiene por objetivo facilitar el acceso a la justicia para las víctimas de violencia doméstica que muchas veces desconocen sus derechos y las formas de acceder al poder judicial. Entre sus atribuciones se encuentra también organizar las estadísticas sobre los casos derivados al juzgado. La Oficina está instalada en la Ciudad de Buenos Aires, funciona 24 horas al día mediante búsqueda espontánea y aquella que llega derivada de otros servicios, como el Programa "Las víctimas contra las violencias", anteriormente mencionado. Un representante de la Corte Suprema de Justicia participa de la Mesa Intersectorial, coordinada por el Consejo Nacional de Mujeres, para el desarrollo del RUC - Registro Único de Casos, como también fue mencionado anteriormente.

Los datos estadísticos se refieren a los casos que son atendidos en la Oficina y que son encaminados a otros servicios (extrajudiciales) o para los juzgados. Los registros poseen información sobre el perfil de las víctimas (incluyendo sexo, tanto hombres como mujeres), un perfil del acusado, características de la situación de violencia y los encaminamientos ya realizados en los servicios (por ejemplo, la existencia de medidas de protección). Los datos son registrados online y, posteriormente procesados para divulgación, la cual es realizada trimestralmente.

En el Diagnóstico Nacional, la experiencia es descrita como exitosa. Son resaltadas la calidad y confianza de los datos, así como la metodología de recopilación y de sistematización, lo que permitiría la formulación de indicadores de violencia doméstica basada en género. Además, hay una perspectiva de expansión de la experiencia para otras provincias, inclusive de la base de datos, una vez que los sistemas utilizados son compatibles y permitan esta integración. Para la Directora responsable por el proyecto, entrevistada por el equipo nacional, uno de los obstáculos que deben enfrentarse son los acuerdos con los Juzgados, una vez que no son todos que envían los datos en los plazos establecidos.

### • Oficina de Atención a la Víctima y Testigo - Ministerio Público Fiscal. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Oficina de Atención a la Víctima y Testigo, del Ministerio Público Fiscal, de la ciudad de Buenos Aires, funciona de forma descentralizada en siete centros en la ciudad y dos centros móviles que circulan en barrios más distantes de Buenos Aires. La prestación del servicio es hecha por equipo especializado que hace la atención y encamina los casos para el Ministerio Público donde se realiza la denuncia. Este servicio tiene potestad para actuar en casos de contravenciones a la ley penal (delitos no graves) cuyo proceso es de competencia de la justicia en el ámbito provincial (los delitos graves son de competencia federal). Cada atención genera un formulario de registro que contiene información sobre

el perfil socioeconómico de las víctimas y de los acusados, características de la violencia, incluyendo factores de riesgo y de vulnerabilidad social. Para minimizar la revictimización, el Ministerio Público está trabajando con La Dirección de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires y la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia, para la elaboración de un protocolo de atención y de flujo de información. La propuesta es que este protocolo sea adoptado en todas las Oficinas abiertas en la ciudad de Buenos Aires.

Los datos pueden ser desagregados por servicio, mes y año y son informados al Ministerio Público de la ciudad de Buenos Aires de forma continua. Son procesadas trimestralmente. Desde 2010 informes son divulgados anualmente. La base de datos posee un número relevante de variables sobre violencia doméstica basada en género, lo que permite estudios más profundos. Sin embargo, presenta dos limitaciones: los datos están limitados a la Ciudad de Buenos Aires y se refieren sólo a los casos de delito de menor gravedad.

## BRASIL

El Poder Judicial Brasileño no dispone de sistemas de información sobre violencia doméstica basada en género que permita la construcción de indicadores ni en el plan nacional ni regional. Aunque la iniciativa del Consejo Nacional de Justicia, vinculado al Supremo Tribunal Federal, de producir un informe anual sobre el sistema judicial brasileño <sup>49</sup>, contenga información sobre violencia doméstica derivada de la Ley Maria da Penha, éste es insuficiente para un análisis comparativo, inclusive entre los Estados. Esto debido a que los datos no son originales de todos los juzgados responsables por los casos en violencia doméstica, sino sólo de los juzgados especializados en violencia doméstica (que eran 43 en 2010). Además no hay uniformidad entre las bases de datos de los Tribunales de Justicia. Sin embargo, se destaca que el Consejo Nacional de Justicia está trabajando para la construcción de una base unificada para todos los tribunales, lo que permitirá, en el futuro, que se obtengan datos comparables nacionalmente. La ausencia de datos ha comenzado a revertirse a iniciativa del Ministerio Público.

### • Catastro Nacional de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer – Ministerio Público

La ley 11.340/2006 define en su artículo 38 que “las estadísticas sobre violencia doméstica y familiar contra la mujer serán incluidas en las bases de datos de los órganos oficiales del Sistema de Justicia y Seguridad a fin de subsidiar el sistema nacional de datos e información relativos a las mujeres.” En el artículo 26, inciso III, la misma ley establece que corresponderá al Ministerio Público el registro de los casos de violencia doméstica y familiar contra la mujer.

A partir de 2009, como uno de los resultados del I Encuentro Nacional del Ministerio Público de los Estados y Distrito Federal fue constituido un grupo de trabajo encargado de la estructuración de este registro nacional. En 2010, la propuesta de creación del registro de violencia doméstica y familiar fue incorporada a un sistema más amplio, nacional, y de acceso para todo el Ministerio Público, cuyo desarrollo es una respuesta a una exigencia del CNMP – Consejo Nacional del Ministerio Público.

Lo interesante de la articulación de las dos propuestas es que el registro de Violencia Doméstica y Familiar contra la Mujer tendrá mayor amplitud, ya que todas las fiscalías del país, especializadas o no, tendrán acceso al sistema. La base de datos prevé detalles de la información sobre el perfil de las víctimas, de los acusados y de los hechos. Aún no hay disponible el detalle sobre variables y categorías que conformarán el registro respecto a violencia doméstica y familiar contra la mujer. El sistema se encuentra en fase de prueba y próximamente comenzará a ser instalado. La expectativa es que a mediano plazo sea posible contar con estas estadísticas organizadas y con cobertura nacional. <sup>50</sup>

## PARAGUAY

### • Dirección de Informática del Museo de la Justicia

La Ley 1600/2000 de Violencia Doméstica, determina que la Secretaría de la Mujer de la Presidencia da Republica es la institución responsable de la sistematización de la información resultante de los procesos judiciales. En 2006, un convenio firmado entre la Corte Suprema de Justicia y la Secretaría de la Mujer posibilitó el desarrollo de un Formulario de Registros de Violencia a ser implementado en

<sup>49</sup> Conselho Nacional de Justiça. Relatório Anual. Brasília: 2010, pg. 115-116. Disponível online: [www.cnj.gov.br](http://www.cnj.gov.br)

<sup>50</sup> Las informaciones fueron sistematizadas a partir de las “Actas de las REUNIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE VIOLENCIA DOMÉSTICA Y FAMILIAR CONTRA LA MUJER/COPEVID - del Grupo Nacional de Derechos Humanos GNDH/Consejo Nacional de los Procuradores Generales. 2009/2011. Material disponibilizado por la Dra. Marcia Regina RibeiroTeixeira. Promotora de Justicia/GEDEM/Bahia. Vice Coordinadora de la COPEVID, a quien agradecemos.



los Juzgados de Paz – instancias responsables por la aplicación de la Ley de Violencia Doméstica. En 2007, ante la resistencia de los profesionales al uso del instrumento, la Corte Suprema de Justicia adoptó una nueva medida haciendo su uso obligatorio en los 294 Juzgados de Paz existentes en el país. El convenio prevé que después de completados, todos los formularios deben ser enviados a la Dirección de Informática del Museo de la Justicia, quien deberá sistematizar los datos y remitirlos a la Secretaría de la Mujer para su análisis. El formulario permite el registro de información sobre el perfil sociodemográfico de la víctima, del acusado y características sobre la violencia denunciada, incluyendo el tipo de violencia y se hubo búsqueda anterior por otros servicios.

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional la potencialidad de esta base de datos está en la posibilidad de compatibilizar con otras bases de datos, ya que integra una plataforma del Poder Judicial, aunque no están lo suficientemente descritas las posibilidades reales de comparación. En cuanto a las limitaciones, el Diagnóstico Nacional apunta: a) la irregularidad en el envío de los formularios para procesamiento en el departamento de estadística; la dificultad es mayor con los juzgados que se encuentran en el interior, donde los formularios son llenados manualmente dificultando el envío de información, b) el formulario es completado incorrectamente y en forma limitada, ya que él no integra el proceso como un elemento constitutivo del mismo, los operarios no comprenden la importancia de completar el mismo resistiéndose a hacerlo correctamente. Otras limitaciones son: la falta de recursos humanos calificados y de recursos financieros, la falta de apoyo institucional e interés político en la recopilación de datos sobre violencia doméstica basada en género. Estas limitaciones afectan también a la Secretaría de la Mujer que no ha encontrado condiciones suficientes para el desempeño de sus funciones de sistematización, análisis y divulgación de los datos en forma correcta.

#### • Dirección de Denuncias Penales - Ministerio Público

La Dirección de Denuncias Penales es el ente donde convergen todos los registros de procedimientos que se tramitan en el Ministerio Público, incluyendo los hechos sobre violencia doméstica. El Ministerio Público cuenta con 90 sedes interconectadas por un sistema de informática. El Diagnóstico Nacional informa que las denuncias efectuadas por el Ministerio Público involucra acciones penales públicas, generalmente en casos de agresiones. Las quejas privadas que ingresan en el MP son denegados, pero el documento no informa el porcentaje de esos rechazos.

El banco de datos opera a través de dos sistemas de información: el Sistema de Gestión Fiscal (SIGEFI) y el Sistema de Asignación Causal (SIAC). Ambos son sistemas nacionales. El SIGEFI funciona a través de una red local de internet wifi ubicada en la Central, y que permite el acceso directo a la información de 26 sedes del Ministerio Público. Las demás sedes (64) operan a través del SIAC. La alimentación de los datos es diaria y la sistematización mensual hecha en planillas informatizadas y reenviada a la Dirección de Denuncias Penales. Anualmente el Ministerio Público divulga un informe estadístico con datos sobre el total de denuncias, zona, región, personas involucradas, edad, sexo y relación entre víctima y agresor. No se trata de un sistema exclusivo para denuncias de violencia doméstica, pero estos casos también son presentados de forma desagregada en el Informe Anual.

## URUGUAY

#### • Departamento de Estadísticas del Poder Judicial

La Dirección de Planeamiento y Presupuesto del Departamento de Estadísticas del Poder Judicial desarrolló un formulario para registro de información sobre Procesos Tramitados por la Ley 17.514 de Violencia Doméstica y es aplicado en los Juzgados de Paz Especializados, desde 2007. Potencialmente, el formulario es una buena fuente de información, que recoge datos básicos sobre la víctima y el agresor e informa las características de las medidas adoptadas por la justicia. En lo que se refiere a sus límites se presenta la resistencia de operarios en completarlo por no considerarlo útil al procedimiento judicial. La falta de capacitación es un límite adicional. El Diagnóstico Nacional relata incluso problemas para completar correctamente la tipificación (civil o penal) y la cobertura, que es limitada a la capital, donde están situados los juzgados especializados. Además, se aplica sólo a los casos de violencia doméstica que no constituyen delito. El flujo debería ser mensual, pero no hay cumplimiento de esa periodicidad.

A pesar de estas limitaciones, el mismo Departamento de Estadística produce un informe anual donde son presentados los resultados obtenidos a partir de la sistematización de los datos. El informe es puesto a disposición en la web del Poder Judicial y contiene datos sobre los asuntos iniciados según turno judicial, la procedencia de la denuncia, el tipo de violencia, el sexo y edad de la presunta víctima y del denunciado, el vínculo entre el denunciado y la víctima, la cantidad de denuncias realizadas, la cantidad de audiencias; la asistencia letrada y la causa de archivo. El informe es interesante para analizar la calidad y extensión de los datos disponibles.

## • Instituto Técnico Forense

Desde 1995 el Instituto Técnico Forense mantiene una base de datos sobre todos los procedimientos penales (delito) de violencia doméstica. Destaca información sobre el proceso judicial y sobre el agresor (sexo, edad, escolaridad y profesión), pero no tiene datos de la víctima. El flujo de entrada de información es continuo y realizado cada vez que se inicia un procedimiento penal, la periodicidad es anual y la cobertura nacional.

Los límites señalados para esta base de datos refieren especialmente a que nos es un sistema programado para análisis estadísticos, sino solamente para el registro de los procesos. Las variables no son pre-categorizadas y son informadas de diferentes formas, lo que dificulta la posterior comparación. El Diagnóstico Nacional también reporta como problema la duplicidad en la recopilación de información por parte del Poder Judicial: casos que no son considerados delito son dados de alta por el Departamento de Estadística y aquellos que constituyen delito por el Instituto Técnico Forense.

## Límites y Potencialidades para la producción de Indicadores en el área de la Justicia

El área de la Justicia es, tal vez, la que presenta mayores limitaciones para el uso de la información que es producida en la construcción de indicadores. En principio, cabe resaltar la variedad de iniciativas que fueron identificadas en los países, involucrando sectores jurídicos en acciones aisladas o en interconexión con otros sectores, consistiendo en programas de atención a víctimas de violencia doméstica y/o familiar y su derivación a la Justicia o en la formulación de sistemas de registros y almacenamiento de información sobre denuncias y los consecuentes procesos judiciales (en el ámbito de los Ministerios Públicos). Por lo tanto, los datos primarios que son generados por los diferentes sistemas no poseen origen común, dificultando su comparación.

En segundo lugar, es importante señalar el hecho de que Argentina, Paraguay y Uruguay presentaron sistemas de información que recogen datos sobre los procesos en la esfera civil (relacionadas a hechos que no constituyen delitos, o constituyen delitos de menor gravedad, como ocurre en Argentina). Información sobre procesos en el área criminal son restringidas a los sistemas de datos mantenidos por los Ministerios Públicos – representantes legales en las causas de acción pública - como ocurre en Brasil y Paraguay, por ejemplo; estos procesos serán objeto del registro que está siendo desarrollado en Brasil. Sin embargo, los sistemas no están totalmente operativos lo que imposibilita su análisis comparativo.

En tercer lugar, se encuentran las diferencias entre las definiciones de violencia doméstica presentes en las legislaciones nacionales, las que necesitan de análisis más detallados. Igualmente debe analizarse las distintas formas de organización del Poder Judicial de cada país. En cuarto lugar, se puede señalar la cobertura territorial, muchas veces asociada a la existencia de instancias especializadas (como en Uruguay y en Brasil) presentes en las capitales, mientras en los otros países la aplicación de la legislación y de las medidas cautelares es realizada en instancias no especializadas. En el caso de Brasil, el sistema unificado que está siendo desarrollado por el Ministerio Público podrá contribuir para superar esta fragmentación en la esfera criminal, pero como ya fue afirmado, aún no es posible analizar las potencialidades de esta experiencia.

En quinto lugar, los Documentos Nacionales informan sobre la resistencia de los profesionales (registrales y operadores del Derecho) en cuanto al uso de los instrumentos desarrollados para el registro de información que servirá para alimentar los bancos de datos. Estas resistencias derivan, entre otras cosas, en la baja cualificación de los operadores y de la dificultad de comprender la relevancia en producirse datos sobre los fenómenos que están siendo objeto de la acción judicial y que demandan políticas públicas especializadas que contribuyan a una mejor respuesta judicial.

Paralelo al trabajo que viene siendo realizado para el desarrollo de los sistemas de información, los documentos nacionales informan sobre la creación de instancias especializadas para la transversalización de género en las políticas del Poder Judicial. Esto representa un avance significativo en este sector que es resistente a los cambios y cuyas decisiones, a menudo, reproducen la desigualdad de género. Además de los servicios como la Oficina de Violencia Doméstica en Argentina, en Brasil el Consejo Nacional de Justicia publicó la resolución nº 128 (de 17/03/2011) a través de la cual “Determina la creación de Coordinadoras Estatales de las Mujeres en Situación de Violencia Doméstica y Familiar en el ámbito de los Tribunales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal.” Sin embargo, es el Foro Nacional de Jueces de Violencia Doméstica (FONAVID) la única instancia que reúne los jueces de violencia doméstica del país. Sin embargo, el Foro no es una instancia formal que integre la estructura del Poder Judicial. Además, fue creada también una Comisión Permanente de Violencia

Doméstica y Familiar (COPEVID) en el Ministerio Público. En Paraguay, en 2010, fue creada la Secretaría de Género del Poder Judicial y, el mismo año, fue instalada la “Oficina de Atención Permanente de la Corte Suprema de Justicia”, sector que recibe todas las denuncias de violencia doméstica fuera del horario de expediente de los Juzgados de Paz de la Capital.

**El siguiente cuadro sintetiza algunas de las experiencias analizadas y que toman como objeto procesos judiciales/denuncias.**

**Cuadro 9. Sistemas de Informaciones en el área de la Justicia. Experiencias relevantes para la construcción de indicadores sobre denuncias. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay**

País	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Sector	Oficina de Atención a Víctimas y Testigos – Ministerio Público	Catastro Nacional de Denuncias – Ministerios Públicos Estatales y del DF	Dirección de Denuncias Penales - Ministerio Público	Departamento de Estadísticas del Poder Judicial
Cobertura	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Nacional	Nacional	Capital (Juzgados de Paz Especializados)
Tipo información	Registros de quejas que son reenviadas al MP para denuncia.	Denuncias en procesos enmarcados en la Ley 11.340/2006	Denuncias	Procesos tramitados en la Ley 17.514 –Ley de Violencia Doméstica
Ámbito de la Justicia	Justicia Criminal: delitos de menor gravedad (contravenciones penales)	Justicia Criminal: crímenes y contravenciones enmarcados en la ley 11.340/2006	Justicia criminal: denuncias en acciones públicas	Civil
Forma de registro Primario	Formularios	Formulario on line	En la capital: on line Demás localidades: cadastramento posterior	Formulario estandarizado (papel)
Sistemas de Registro	Electrónico	Electrónico	Electrónico	Catastro posterior
Sistemas de Almacenamiento y procesamiento de datos	Base de datos electrónica	Base de datos electrónica	Planillas electrónicas	Planillas electrónicas

FUENTE: Diagnósticos Nacionales sobre Argentina, Paraguay y Uruguay. Brasil: Comisión Permanente de Violencia Doméstica y Familiar (COPEVID) en el Ministerio Público. REM, 2011

**SEGURIDAD**

En lo que se refiere a las políticas de seguridad, fueron analizados los servicios policiales, especializados o no especializados en la atención a víctimas de violencia doméstica o familiar. Estos servicios policiales representan un sector importante para la denuncia de la violencia doméstica y familiar, contribuyendo también para dar visibilidad a este problema.

## ARGENTINA <sup>51</sup>

### • Coordinación de las Comisarías de la Mujer y Familia - Ministerio de la Justicia de la Provincia de Buenos Aires <sup>52</sup>

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional, hasta el final de 2010, había 39 Comisarías de la Mujer y Familia (CMF) y 25 Oficinas de Violencia Familiar y Género en funcionamiento. Las Oficinas atienden, sobre todo, en localidades del interior de la Provincia y consisten en sectores especializados para atención de víctimas de violencia familiar y de género, instaladas en comisarías de policía 'comunes' Oficinas y CMFs, tienen como función la prevención, atención, contención y derivación de las víctimas de violencia familiar y abuso sexual. En toda la Provincia se encuentran también las comisarías de policía no especializadas y todas atienden víctimas de violencia familiar y abuso sexual.

La Dirección General de Coordinación de Políticas de Género es la instancia responsable por centralizar y sistematizar los datos provenientes de registros policíacos realizados en las Comisarías de la Mujer y Familia (CMF) y Oficinas de Violencia Familiar y de Género. Los registros son realizados online y almacenados en sistema electrónico. El sistema comenzó a funcionar en 2004, pero fue a partir de 2008 que la recopilación pasó a ser sistemática. Los registros son clasificados como 'denuncias de violencia familiar' y pueden ser desagregados por localidad o mes del año en que el registro fue realizado. Se encuentra información sobre el perfil sociodemográfico de las víctimas (sexo, edad, profesión, entre otros) y también del acusado; el tipo de violencia denunciada, tipo de relación entre la víctima y el acusado y sobre la situación de violencia, incluyendo datos sobre maltratos anteriores. Anualmente la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género publica informes con los datos obtenidos.

Según el Diagnóstico Nacional, la calidad de la información es buena y relativamente amplia (casi toda la provincia), pero hay limitaciones, principalmente relativas a la forma de captación de la denuncia, que puede restringirse a la violencia física. De acuerdo con el Documento, la utilización de estos datos para la formulación de indicadores demandaría una mejor forma de captación y registro cuanto a los tipos de violencia.

## BRASIL

Brasil no cuenta con datos nacionales relativos a los registros de la seguridad pública en los casos de violencia doméstica y familiar contra la mujer. Uno de los obstáculos encontrados para la integración de sistemas de datos se refiere al hecho de que las políticas de seguridad pública pertenecen al ámbito de los Estados, los cuales poseen autonomía para su formulación y administración. Se registra, sin embargo la existencia de iniciativas hechas por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública – SENASP/MJ para la creación de bases integradas de registros policiales. En algunos Estados (unidades federativas) se encuentran también iniciativas de constitución de sistemas de información con cobertura estatal. Con el objetivo de identificar experiencias locales y, viabilizar la comparación con los demás países del MERCOSUR se destacó el Legajo Mujer, producido por el Instituto de Seguridad Pública del Estado de Rio de Janeiro (ISP-RJ), por tratarse

<sup>51</sup> Otra experiencia analizada refiere a la Dirección de Políticas de Género, de la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de la Defensa. Esta experiencia es reciente y abarca únicamente los integrantes de las fuerzas armadas (ejército, marina y aeronáutica). El informe nacional trae información de las provincias de Bs.As., Córdoba, Salta y de la ciudad de Bs.As. Como es una experiencia muy específica consideramos de difícil comparación por el momento. A través del Protocolo de Atención a las Víctimas de Violencia intrafamiliar de las fuerzas armadas, hubo una estandarización de los procedimientos de recopilación de información, evaluación y seguimiento. El Protocolo normativiza el modo de integración de los equipos multidisciplinarios de atención a las víctimas de violencia doméstica, procedimientos operacionales y el modelo de la entrevista con los elementos clave para la atención de víctimas de violencia sexual. El protocolo fue probado y validado e incluye un formulario de admisión con los datos que deben ser completados. Los datos obtenidos son utilizados para el diagnóstico y planificación. Esto permitió conocer que en muchos casos, la víctima no podía abandonar el agresor porque la residencia está vinculada al integrante de las fuerzas armadas, y si él fuera retirado de casa, la familia debería también dejar la residencia. Los datos se refieren exclusivamente a los integrantes de las fuerzas armadas y sus familiares y la cobertura está vinculada a los lugares de presencia de las fuerzas armadas (provincias de Bs.As, Córdoba, Salta y ciudad de Bs.As.). La unidad de medida son las personas víctimas (hombres, mujeres y niños) de violencia intrafamiliar. Los datos pueden ser desagregados por servicio, localidad, mes y año. Las variables referentes a las víctimas son edad, escolaridad, ocupación, estudios y se posee vivienda. La violencia sexual es desagregada por: física, psicológica, sexual, negligencia, abandono económico o cruzada. También se indaga sobre el vínculo con el denunciado, fecha del episodio inicial, fecha del último episodio, frecuencia, perfil del denunciado (edad, nacionalidad, ocupación, estudios) y grupo familiar conviviente (edad, vínculo y ocupación de cada uno). La información es producida en papel y de forma continua y enviada a la central que reproduce en planilla Excel. En lo que se refiere a la potencialidad según el diagnóstico nacional, los datos captan VDBG. En lo que se refiere a los límites, son de dos órdenes: cobertura limitada a algunas provincias y su especialidad (fuerzas armadas).

<sup>52</sup> Además de las CMF de la Provincia de Buenos Aires, se encuentran también 25 CMFs distribuidas en 9 provincias. Por tratarse de una política descentralizada, dependiente de los gobiernos provinciales, no existe un modelo único de atención policíaca (UNODC, 2011: 31)

del primer estado brasileño en tener un sistema de datos estatal con información sistematizada y divulgada anualmente. Además, el estado de Rio de Janeiro es el primero en incorporar en las estadísticas policiales categorías que permiten la identificación de casos de lesiones corporales y amenazas abarcadas por la Ley 11.340/2006.<sup>53</sup>

### • Instituto de Seguridad Pública de Rio de Janeiro - ISP

Actualmente, existen 10 Comisaría Especializadas de Atención a la Mujer (DEAM) en el estado de Rio de Janeiro, además de 130 Comisaría de Policía. Todas registran hechos policiales de crímenes encuadrados en la Ley 11.340/2006 (la Ley Maria da Penha). La mayor parte de estas comisaría, especializadas y no especializadas, están integradas al sistema Comisaría Legal que posee un sistema electrónico de registros de casos policiales que integra todas las unidades policiales en una base única de información. La alimentación del sistema es hecha online, diariamente. Posteriormente, los datos son centralizados por la Policía Civil y repasados al Instituto de Seguridad Pública donde son analizados y sistematizados para posterior divulgación.

En el caso de la violencia contra la mujer, desde 2006, el ISP publica el Legajo Mujer, un informe anual dedicado a los registros de casos policíacos que relacionen víctimas mujeres en todo el estado de Rio de Janeiro. Las estadísticas se refieren a todos los crímenes, independiente del tipo de relación entre la víctima y el presunto agresor, o del lugar donde haya sido practicada. Con la aprobación de la Ley Maria da Penha, ese mismo año, fue posible identificar aquellos crímenes de violencia doméstica y familiar contra la mujer. A partir de 2007, se introducen dos nuevas categorías en la variable sobre el tipo de delito/crimen: la lesión corporal – violencia doméstica y amenaza- Ley 11.340/2006, ambas refiriéndose a los crímenes abarcados por la ley Maria da Penha. Las bases de datos contienen información sobre el perfil sociodemográfico de las víctimas (sexo, edad, raza/color, escolaridad), sobre la probable relación con el acusado del crimen, el tipo de crimen y la localidad (en el caso, la región administrativa).

Fueron identificadas algunas limitaciones para los datos existentes, entre las cuales se destacan: (a) los datos se refieren solamente a aquellos producidos por las comisaría de Policía Civil, no hay registros en la base sobre los datos de la Policía Militar. Con eso, se pierde un número significativo de información sustancial, ya que la Policía Militar es la primera o la única en ser reportada sobre los crímenes contra las mujeres. Esta omisión se debe al hecho de que los boletines de casos de la policía militar no son informatizados y no hay estadística confiable producida a partir de ellos. (b) Aunque el ISP divulgue mensualmente información sobre los crímenes ocurridos en el Estado, la difusión de los crímenes contra las mujeres es hecha solamente una vez al año, pues la elaboración de los legajos exige mayor precisión en investigación, sin formar parte del trabajo cotidiano del Instituto y imposibilitando el seguimiento continuo. (c) El banco de datos contiene información muy detallada, pero el sistema no realiza el entrecruzamiento más complejo (según lo mencionado antes) automáticamente, requiriendo un análisis manual, lo que hace inviable la realización de análisis más profundos. (d) Los datos son recopilados en las comisaría de policía civil – especializadas o no en crímenes contra la mujer – y su registro es sesgado por la comprensión del funcionario/a, que muchas veces no ha recibido capacitación sobre violencia doméstica o sobre la Ley Maria da Penha.

Como potencialidades, se evidencian: (a) amplia base de datos, recopilada de forma continua y en todo territorio del estado de Rio de Janeiro. (b) Posibilidad de obtener el perfil de la víctima, del probable agresor, del lugar del hecho, el tipo de relación entre la víctima y el probable agresor, información sobre la violencia, entre otras. Trabajado de forma más exploratoria, el banco de datos permite cruzar las variables obteniendo indicadores como por ejemplo número de denuncias realizadas por una misma mujer. (c) Posibilidad de entrecruzamiento con otras bases de datos, lo que comienza a ser realizado con el sistema de salud para la investigación sobre los crímenes de homicidios y lesión corporal seguida de muerte.

## PARAGUAY

### • División de Atención Especializada a niños, adolescentes y mujeres víctimas de violencia

Esta División cuenta con seis unidades policíacas especializadas situadas en Asunción (3 unidades) y en tres localizadas en los depar-

<sup>53</sup> Las informaciones presentadas en este ítem resultan de la pesquisa realizada por el Equipo Regional, de acuerdo con el Termo de Referencia Aditivo, firmado entre el Equipo y la REM, para la profundización de informaciones sobre sistemas de información y la construcción de indicadores en el área de seguridad pública en Brasil. El trabajo fue realizado en julio de 2011, y consistió en visita al Instituto de Seguridad Pública de Rio de Janeiro, responsable por la publicación del Informe Anual – Legajo Mujer. El estado de Rio de Janeiro fue seleccionado por se tratar de la única unidad federativa que disponibiliza datos sobre violencia doméstica y familiar contra la mujer a partir de registros policíacos, lo que viene siendo realizado desde 2006.

tamentos Central, Guaira e Itapuá. Se trata de un proyecto implementado por el Ministerio del Interior a partir de 2008, con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) que tuvo como objetivo la inserción de la perspectiva de género y derechos humanos en las políticas de seguridad pública.

Cada división está instalada en un edificio de comisaría y ofrece atención especializada a las víctimas de violencia intrafamiliar y de género. La denuncia es registrada en la computadora y una copia es entregada a la denunciante, pero no son almacenados en una base de datos online. Su almacenamiento se hace diariamente, en planillas de MS Excel. Semanalmente todos los datos son enviados al Departamento de Relaciones Públicas y mensualmente las planillas son sistematizadas y enviadas al Departamento de Estadística a través de planillas (tablas) impresas. La unidad de registro es el caso atendido. Las variables pueden ser desagregadas por tipo de violencia. En cuanto a la víctima, es posible desagregar la información por las categorías hombre, mujer, niño y adolescente.

El potencial de esta experiencia reside en su especialización en la atención de casos de violencia intrafamiliar y de género, lo que permite cuantificar el número de ocurrencias que llegan al conocimiento policial. Antes de la creación de estas unidades especializadas no era posible 'medir' la violencia intrafamiliar a través de los registros policiales, debido a la inexistencia de variables que permitieran circunscribir estos casos en el conjunto de registros policiales. Esta es una dificultad que persiste para el conjunto de unidades policíacas no especializadas que funcionan en todo el país. Pero, la especialización también es descrita en el Diagnóstico Nacional como una limitación para el uso de los datos que son producidos por estas divisiones especiales, ya que el número de unidades es aún muy pequeño, presentando una cobertura territorial limitada. Además, la no articulación de estas divisiones especializadas con otros sectores de la policía hace que su trabajo se desarrolle de manera aislada, atendiendo a una pequeña parte de la población.

En este sentido, el Diagnóstico Nacional observa que las comisarías, subcomisarías, puestos policiales y destacamentos de la Policía Nacional están presentes en todo el país y podrían contribuir a enriquecer el sistema de indicadores sobre violencia doméstica basada en género. Sin embargo, el Documento concluye que las comisarías no demuestran un procedimiento uniforme y no recopilan información específica sobre violencia doméstica basada en género. Para la superación de estos problemas está en estudio la creación de un Registro Unificado.

## URUGUAY

En Uruguay el área de seguridad está vinculada al Ministerio del Interior y las principales fuentes de datos son producidas por el Observatorio de Violencia y Criminalidad y el Módulo de Violencia Doméstica del Sistema de Gestión Policial.

### • Módulo de Violencia Doméstica – Sistema de Gestión Policial. Ministerio del Interior

Así como los demás países, Uruguay posee Unidades Especializadas de Atención a víctimas de violencia doméstica, las cuales suman 30 unidades en todo el país. Estas unidades especializadas están localizadas en todos los departamentos. Las comisarías de policía no especializadas también registran actos de violencia doméstica. Todos los registros son centralizados por la Jefatura de Policía en cada departamento, la cual es responsable por enviar la información para el Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

Desde 2003, el Ministerio del Interior viene desarrollando un proyecto de Sistema de Gestión Policial que consiste en el registro online de las denuncias y su almacenamiento en un sistema único de información. Hasta el inicio de 2011, sólo Montevideo y Canellones estaban conectados a este sistema, existiendo la previsión de su expansión para el resto del país durante este año 2011. En las localidades que no están conectadas, después del registro de las denuncias algunas informaciones eran transcritas en planillas de MS EXCEL y enviadas al Observatorio de Violencia y Criminalidad para su sistematización y análisis.

El Sistema prevé la inclusión de un módulo de registros para los casos de Violencia Doméstica. Una vez que esté accesible a todo el país, será posible trabajar para obtener datos de alcance nacional.

El Observatorio sistematiza y publica la información anualmente en el Informe de Violencia Doméstica. Son datos sobre el total de denuncias recibidas, distribuidas según el tipo de delito (violencia doméstica, tipificada en el Código Penal Uruguayo). El informe detalla el número de denuncias por departamento y su evolución, sin embargo la información no es desagregada por sexo de la víctima, aunque esta información sea parte del registro. Desde 2008 el flujo de la colecta es continuo.

El Diagnóstico Nacional destaca esta experiencia como potencialmente relevante, pues informa datos sobre violencia doméstica y

deberá estar operativo en todo el país en 2011. Se debe resaltar que entre los países del MERCOSUR, este es el único sistema de registros del área de seguridad pública que tendrá cobertura nacional.

Entre las limitaciones para uso de estos datos, además de la cobertura limitada, el Diagnóstico Nacional detecta problemas de subregistro de los casos que muchas veces no son clasificados como violencia doméstica y 'se pierden' entre los registros de lesiones corporales, amenazas y homicidios. La inversión de recursos para la capacitación de los policías para mejorar el registro de la información es condición para que este sistema sea productivo para la construcción de indicadores sobre violencia doméstica basada en género.

### **Límites y Potencialidades para la producción de Indicadores en el área de la Seguridad Pública**

Del análisis de los sistemas de información existente en cada país, se percibe que el área de seguridad pública presenta potencialidades para la construcción de indicadores sobre violencia doméstica basada en género, aunque presenten dificultades en todos los países. La presencia de comisarías de policía – especializadas y no especializadas – en todo el territorio nacional, en cada uno de los países y el lugar estratégico que ocupan para el acceso a la justicia, han hecho de las comisarías de policía un lugar también estratégico para la denuncia de la violencia doméstica basada en género. La existencia de unidades policíacas especializadas en todos los países contribuye hacia un escenario más favorable a la definición de indicadores, pero existen limitaciones de cobertura territorial, una vez que en ninguno de los países las unidades especializadas cubren un 100% del territorio nacional.

Además de la cobertura territorial y de la especialización de la atención, es posible puntualizar otras potencialidades y debilidades en relación a la creación de un indicador en el área de la seguridad pública. El principal aspecto contrario a su uso, tal vez sea el subregistro de la violencia doméstica, lo que se debe tanto a una incapacidad de los/las policías en reconocer episodios de violencia como resultantes de la discriminación basada en género, como a las dificultades enfrentadas por las mujeres que se encuentran en situación de violencia para buscar la institución policial y registrar una denuncia. También debido a esta dificultad de reconocimiento de la violencia basada en género como problema 'de policía', se habla de la dispersión de la violencia en los registros policiales, ya que las categorías apropiadas no siempre son bien aplicadas por las policías en el momento de recepción de la queja. Se puede considerar el hecho de que los registros policiales son piezas administrativas pensadas para la instrucción de procesos judiciales y no siempre poseen variables y categorías adecuadas a la formulación de estadísticas e indicadores, ni los profesionales responsables de completarlos reciben el entrenamiento adecuado para hacer que la información esté disponible y sea de buena calidad.

Hay algunas potencialidades que pueden ser consideradas. Por ejemplo, hay una uniformidad en la forma de registro primario – los registros de casos policiales – que favorecen la discusión sobre la comparabilidad de las variables y categorías para la formulación de indicadores. En Brasil, el uso de registros policiales como fuente de investigación sobre el tema se difundió a partir de la creación de las Comisarías Especializadas de Atención a la Mujer, en los años 1980, contribuyendo a la conformación de un campo de estudios para el reconocimiento público de la violencia doméstica basada en género como un problema de políticas públicas. Hay, por lo tanto, una pericia que puede ser compartida en la región, estableciéndose algunas premisas para la identificación de información relevante que puede ser extraída de estas fuentes de datos. Inversiones en la capacitación de personal responsable por los registros policiales y el creciente interés en crear sistemas de información sobre violencia doméstica demuestran el surgimiento de un terreno fértil para el seguimiento de estas iniciativas y para la inclusión de variables que capten la violencia doméstica basada en género a partir de los registros policiales, permitiendo conocer la violencia que afecta a las mujeres.

Con base en este reconocimiento será propuesta la creación de un indicador que se utilizará de los registros policiales para medir la magnitud de la violencia doméstica basada en género que es denunciada a la policía. Los pros y contras de esta proposición serán tratados en una propuesta, el "Sistema de Indicadores sobre Violencia Doméstica Basada en Género".

**CUADRO 10. Sistemas de Información en el área de Seguridad Pública. Experiencias relevantes para la construcción de indicadores sobre registros policiales. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay**

País	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
Sector	Coodenación de las Comisarías de la Mujer y Familia	Instituto de Seguridad Pública del Estado de Rio de Janeiro	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior
Cobertura	Provincia de Buenos Aires	Estado de Rio de Janeiro	Ciudad de Asunción, Deptos. Central, Guaira e Itapuá	Nacional
Tipo información	Casos policiales	Casos policiales	Casos policiales	Casos policiales
Unidades Policiales	Comisarías de la Mujer y la Familia / oficinas de Violencia Familiar y de Género	Comisarías Especializadas de Atención a Mujer y Distritos Policiales	División de Atención Especializada a niños, niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia doméstica	Unidades Especializadas de Atención a víctimas de violencia doméstica
Forma de registro Primario	Sistema mixto de registro: online o posterior, dependiendo de la localidad.	Sistema mixto de registro: online o posterior, dependiendo de la localidad.	En la capital: online Demás localidades: registro posterior.	Sistema mixto de registro: online o posterior, dependiendo de la localidad.
Sistemas de Almacenamiento y procesamiento de datos	Base de datos electrónica.	Base de datos electrónica.	Planillas electrónicas.	Base de datos electrónica.

FUENTE: Diagnósticos Nacionales sobre Argentina, Paraguay y Uruguay. Brasil: Instituto de Seguridad Pública del Estado de Rio de Janeiro. REM, 2011.

## HOMICIDIO DE MUJERES

Dimensionar los asesinatos de mujeres por sus parejas y ex-parejas está en la agenda internacional y, según lo acordado en la Reunión técnica de expertos en estadísticas de género para el análisis de los indicadores del observatorio de igualdad de género (Aguascalientes, México, 2 y 3 de octubre de 2008)<sup>54</sup>, los países deben producir información sobre el fenómeno. Sin embargo, la mayoría de los países no dispone de datos confiables sobre los homicidios de mujeres y, cuando los producen, lo hacen de manera diferente, no permitiendo la comparación regional. Hay indicadores que miden este fenómeno y forman parte del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, y figuran en las recomendaciones de diversos documentos internacionales. Inspirados por un debate presente en América Latina, los países del MERCOSUR han colocado en discusión la criminalización de los homicidios de mujeres, defendiendo la aprobación de tipo penal específico - femicidio ou feminicidio. Sin embargo, poco se sabe sobre esas muertes, sus características y motivaciones.

El Diagnóstico Regional buscó identificar entre los sistemas de información disponible en cada país, aquellos que potencialmente podrían suministrar datos para la composición de este indicador. Dos sectores poseen registros oficiales sobre muertes en cada país: la salud y la seguridad pública, cada cual con sus características, límites y potencialidades. En el área de la seguridad pública, se encuentran registros policiales relativos a casos de homicidios dolosos (o sea, crímenes intencionales). Entre los límites de los registros policiales para la construcción de indicadores están la no inclusión de mujeres que mueren víctimas de lesiones corporales (en general, después de un periodo de internación), una vez que los registros policiales no siempre son reclasificados según la naturaleza del crimen. La multiplicidad de categorías que pueden ser utilizadas por la policía en el registro de casos de muertes por causas externas (por ejemplo, en Brasil se utilizan categorías como 'muerte a esclarecer' y 'verificación de muerte') y el registro de información sobre más de una víctima en un mis-

<sup>54</sup> Informaciones del Observatorio de la Igualdad de Género de la CEPAL, disponible en: <http://www.cepal.org/oig/>



mo caso o incluso la inexistencia de sistemas únicos de registros policiales nacionales o locales y que permitan la consolidación de datos policiales en una base única.

En la región, Uruguay es el único país que contabiliza las muertes de mujeres clasificadas como violencia doméstica, utilizando registros policiales. Los casos son recopilados por los 19 departamentos del país y reportados al Observatorio de Violencia y Criminalidad, donde son analizados. Para estos casos, el Observatorio adopta un conjunto de variables que permiten desagregar los casos por sexo y edad de la víctima, arma/instrumento empleado, tipo de relación entre la víctima y su agresor, porcentaje de homicidios derivados de violencia doméstica y diferenciar los crímenes intentos y consumados. Los resultados obtenidos por el Observatorio de Violencia y Criminalidad integran también la base de indicadores de la CEPAL (Observatorio de Igualdad de Género).

En el área de la salud, como fue mencionado, los diagnósticos nacionales indican la existencia de registros sobre muertes de mujeres, las cuales pueden ser contabilizadas por los registros de defunciones. En cada país se identifica una forma de clasificación para estas muertes. En tres países: Argentina, Brasil y Uruguay se identifican variables que pueden permitir la construcción de indicadores. Aunque ningún sistema permita delimitar los casos de violencia doméstica basada en género, en todos es posible identificar aquellas muertes de mujeres que resultan de causas externas. En el caso brasileño, el SIM permite identificar las armas/instrumentos que posiblemente fueron utilizadas para las muertes y el lugar del hecho. Un estudio profundizado sobre las variables/categorías existentes en las bases de información de los tres países permitiría un avance en este tema, ya que posibilitaría identificar variables que puedan ser comparables y que permitan construir un indicador más amplio, que corresponda al número de mujeres víctimas de homicidio por año, en cada país.

Creemos que un trabajo de gestión política por los Mecanismos Nacionales de Género pueda contribuir para, en el ámbito de los gobiernos nacionales, producir información confiable especialmente en las áreas de la Salud y Seguridad Pública. Al mismo tiempo, previamente acordado, los Institutos Nacionales de Estadística deben elaborar un formulario único que informe el probable autor de los asesinatos de mujeres y la relación de éste con la víctima permitiendo la recolección de datos más confiables y comparables.

#### IV- CONSIDERACIONES

El texto presentado resulta del análisis comparativo de los Diagnósticos Nacionales. En la primera parte del trabajo, se buscó describir el telón de fondo sobre el cual se inscriben las experiencias nacionales de políticas de género. En la parte final, fueron colocadas en perspectiva las iniciativas nacionales de cada área seleccionada para este estudio, considerándose las experiencias de construcción de bases de información y conocimiento sobre la violencia doméstica basada en género. Las cuatro áreas examinadas revelan limitaciones para la proposición de indicadores regionales.

1. En lo nacional se identifican limitaciones técnicas y políticas: no todos los países poseen sistemas de información activos en las cuatro áreas. Por ejemplo, Paraguay no cuenta aún con un sistema de información sobre violencia doméstica basada en género en el área de la salud, aunque existe un proyecto en desarrollo. En este país no se identificaron tampoco datos disponibles sobre muertes de mujeres por causas externas. En Brasil, tampoco existen sistemas integrados en las áreas de la seguridad pública y justicia. Existen también limitaciones en cuanto a la cobertura territorial y aún algunos sistemas descritos como nacionales, en la práctica presentan cobertura limitada y con proyectos discontinuos de expansión, como ocurre con Uruguay en las áreas de la salud y seguridad. En Argentina, por su parte, no existen experiencias de cobertura nacional y la mayor parte de las experiencias se concentra en la Capital Federal o en la Provincia de Buenos Aires.
2. En el plan regional, se identifica una limitación de carácter conceptual, ya que los países no comparten la misma definición legal de violencia doméstica basada en género.
3. En todos los países, los Mecanismos de Género poseen algún tipo de sistema de información, aunque utilizan diferentes fuentes de información – llamadas telefónicas, atención directa en servicios especializados, etc. – y presentan diferencias significativas en cuanto a la cobertura de la atención que ofrecen: en Brasil, el sistema telefónico es nacional, en Uruguay los servicios de atención están presente en 13 de los 19 departamentos, en Argentina el servicio telefónico es limitado a la ciudad de Buenos Aires, en Paraguay la atención también es únicamente en la capital.
4. El área de la salud presenta grandes deficiencias en los sistemas de información e internaciones hospitalarias. Aunque las áreas de atención básica y de emergencia en la salud se presentan como una importante puerta de entrada para mujeres víctimas de violencia

doméstica y familiar, los sistemas no están aptos a registrar estos casos y existe una gran dificultad en relación a la sensibilización de los profesionales para realizar esta tarea. A pesar de la gran inversión política y financiera que ha sido realizada para mejorar la atención y captación de estos casos, aún persisten resistencias y prejuicios en relación al registro de la violencia doméstica basada en género por el sistema de salud.

5. El área de la justicia es la que presenta peores condiciones para la proposición de indicadores sobre violencia doméstica basada en el género. Los sistemas de información existentes en los países adoptan fuentes primarias de datos muy variadas. Aún en los casos en que los procesos judiciales son utilizados como fuentes de datos existen limitaciones en cuanto al concepto de violencia que es utilizado, no siempre permitiendo identificar la violencia doméstica basada en género.

6. En la seguridad pública se encontró entre los registros policiales un gran potencial para construcción de indicadores sobre violencia doméstica basada en género. Es preciso reconocer que los datos recogidos por cada sistema necesitan pasar por análisis y tratamiento. Sistema de Indicadores. Sin embargo, la proposición de un indicador en este sector se constituirá en un ejercicio que podrá contribuir a hacer los datos accesibles para la construcción del indicador, además de permitir la construcción de una pauta de discusión en torno a la mejora de datos según la calidad del registro, su cobertura y confianza.

7. Se identifican, con preocupación, brechas de información con relación a muertes de mujeres. Brasil es el único país en la región donde es posible obtener información detallada en este sentido – según el tipo de violencia, los medios utilizados, además de información sobre la víctima (edad y local de vivienda). Aunque no sea posible la identificación de las muertes como derivadas de la violencia basada en género, permite conocer la evolución de la muerte de mujeres en la sociedad brasileña desde 1979 hasta la actualidad. En los otros países es posible saber sólo el número de mujeres muertas y, en algunos casos, su distribución por causas naturales o externas. Esta posibilidad debe ser mejor analizada para la proposición de indicadores sobre muertes de mujeres por causas externas.

8. Los Diagnósticos Nacionales indican la presencia de variables y categorías comunes en diferentes sistemas de información y entre los países, tales como: distribución por sexo y edad de la víctima y del presunto agresor, tipo de vínculo afectivo con el agresor, los tipos de violencia, pero también reportan muchos problemas con la confianza, la representatividad, y la sistematización de la información registrada, entre otros.

9. Muchos de los problemas relatados en los Diagnósticos Nacionales son comunes a los países: dificultades en reconocer la transversalidad de género y la intersectorialidad como parte de la promoción de los derechos de la ciudadanía en lo quehacer de las políticas públicas, persistencia de la invisibilidad de las cuestiones de género en las políticas tradicionales, no reconocimiento por los gestores de políticas de la relevancia de contar con datos estadísticos confiables para que sean usados en la formulación de políticas públicas, para su seguimiento y evaluación, resistencia de profesionales en la adopción de nuevos instrumentos para registro de información, en la incorporación de nuevas rutinas y procedimientos en la ejecución de las tareas, falta de personal capacitado para el trabajo e indisponibilidad de recursos materiales y técnicos adecuados y de recursos financieros.

Existen, por lo tanto, diferencias que dificultan la proposición de indicadores comparables en la región, pero que no impiden que sean propuestas alternativas para que se alcance este objetivo.

## V- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Antico, Claudia e Jannuzzi, Paulo de Martino. Indicadores e a Gestão de Políticas Públicas. Coleção Debates FUNDAP. (s/data). São Paulo: FUNDAP. Disponible en: [http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao\\_de\\_Poi%C3%ADticas\\_Publicas/Indicadores\\_e\\_Gest%C3%A3o\\_de\\_Pol%C3%ADticas\\_P%C3%ABlicas.pdf](http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/Gestao_de_Poi%C3%ADticas_Publicas/Indicadores_e_Gest%C3%A3o_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas.pdf).

Boselli, Giane. Indicadores de Violência contra as Mulheres no Sistema de Saúde Brasileiro. Brasília: SPM. 2010.

Catalá, Silvia e Garbarini, Norma (consultoras responsables). Diagnóstico Nacional sobre Argentina. Buenos Aires: REM, 2011.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las mujeres en America Latina y el Caribe, 1995-2001, y la Plataforma de Acción de Beijing. Chile. CEPAL/ONU. Mayo 1999.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe. Série mujer y desarrollo. Nº 99. Chile: CEPAL/División de Asuntos de género/AECID. 2010

KRUG, E.G. at all. Relatório Mundial sobre violência e saúde. Organização Mundial da Saúde (WHO), Genebra, 2002.

OPAS - Organización Panamericana de la Salud. Modelo de Leys y Políticas sobre Violência Intrafamiliar contra las mujeres. Washington D.C. 2004.

Romio, Jackeline (consultora responsable). Diagnóstico Nacional sobre Brasil. Brasília: REM, 2011.104 páginas.

Safi, Silvia Lopes (consultora responsable). Diagnóstico Nacional sobre Paraguay. Asunción: REM, 2011.

Vigna, Ana (consultora responsable). Diagnóstico Nacional sobre Uruguay. Montevideo: REM, 2011.69 páginas.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. INDICATORS, CRIME AND VIOLENCE AGAINST WOMEN. Expert Group Meeting on indicators to measure violence against women. Supporting Paper Submitted by UNODC. Viena. 2007.

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime. Respuestas para la Violencia Basada en Género en el CONO SUR: Avances, desafíos y experiencias regionales. Informe Regional. DF: UNODC/ONU Mujeres. 2011.

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência: Os Jovens do Brasil. São Paulo: Instituto Sangari/Ministério da Justiça. 2011.

## VI – ANEXOS

### Anexo 1 – Ficha Metodológica para investigación

Si tiene problemas para visualizar este formulario, usted podrá llenarlo de forma on-line:

<https://spreadsheets0.google.com/viewform?formkey=dEJVbXV4bXlhOUISME50cG1qR2E4dUE6MQ>

FICHA METODOLÓGICA PARA INVESTIGACIÓN

Proyecto “Fortalecimiento de la Institucionalidad y la Perspectiva de Género en el MERCOSUR” CONSULTORÍA PARA LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES COMPARABLES A NIVEL REGIONAL SOBRE LA VIOLENCIA DOMESTICA BASADA EN GÉNERO (VDBG) EN EL MERCOSUR

#### PRESENTACIÓN

La ficha metodológica presentada a continuación fue formulada a partir de las cuatro preguntas que estructuran los diagnósticos nacionales y el diagnóstico comparativo regional, a saber: ¿Quién/cuál sector produce los datos? ¿Qué datos son producidos? ¿Cómo son producidos? ¿Con qué finalidad son producidos? Para fines de este diagnóstico, se define como ‘producción de datos’ todo el proceso de registro de la información primaria sobre la violencia doméstica basada en género, su sistematización, análisis, divulgación y uso en los sistemas de seguimiento y evaluación local de políticas públicas. La ficha se destina a la sistematización de información recopilada a partir de la lectura de las fuentes documentales identificadas en cada país, que contengan datos y estadísticas relevantes sobre VDBG, especialmente en las áreas de interés para este estudio: salud, seguridad, justicia y mecanismos de género. Se espera que la información sistematizada contribuya al diagnóstico reuniendo información de carácter cuanti-cualitativo sobre las fuentes de datos existentes, su calidad y accesibilidad. La consulta a fuentes documentales forma parte del Plan de Trabajo (etapa 2) y deberán ser realizadas en cada país utilizándose la guía construida colectivamente y que presentamos a continuación. Intentando contribuir a la uniformidad de los instrumentos utilizados en la recolección de información, presentamos la ficha metodológica y una descripción de los campos, en la tentativa de obtener información estandarizada. La ficha es compuesta por 15 preguntas, con subítems, divididas en cuatro bloques temáticos: presentación del entrevistado; información sobre planes, programas y servicios, información sobre datos y fuentes documentales; evaluaciones sobre límites y potencialidades del escenario existente. Equipo Regional Carmen Campos, Carolina Marra y Wânia Pasinato. Obs.: Si la información no existe, por favor escribir “NO EXISTE” en el campo de respuesta, si la información existe, pero no esté disponible, escribir “NO DISPONIBLE” en el campo de respuesta.

*País* \*

*Responsable por completar el formulario* \*

*Fecha de aplicación* \*

#### 1. Identificación del Sector \*

*Salud*     *Justicia*     *Desarrollo Social*

*Mecanismos / organismos de Políticas para Mujeres*     *Otro:*

2. *Área de Especialización Área técnica de la mujer, oficina de género, etc.*

3. *Fuente de Datos Nombre de la base de datos*

4. *Acceso a los datos*

Diagnóstico en indicadores en violencia doméstica basada en género en el MERCOSUR

- Electrónico  Físico  No hay almacenamiento de datos

4a. Site o ubicación de los datos Informar el sitio electrónico/ubicación del acervo físico

5a. Cobertura de los datos - territorial

- Nacional  Regional  Municipal / provincia  Capital Federal  
 No hay cobertura territorial de datos.  Otro:

5b. Cobertura de los datos – temporal. Series históricas (intervalo), fecha de inicio, fecha de fin (si hubo interrupción), recolección continua (fecha de inicio) - Atención: este ítem se refiere al periodo cubierto

por la información/datos

5c. Cobertura de los datos – otros. Otras informaciones sobre la cobertura del dato. Por ejemplo, número de servicios que contribuyen con la información.

6. Periodicidad de la recolección, intervalos de tiempo en que se procesa la recolección de información.

- Continua  Mensual  Semestral  Anual  
 No hay periodicidad regular  Otro:

7. Sistemas de almacenamiento de los datos. Marque todas las opciones correspondientes

- Sistemas electrónicos de bancos de datos  Planillas electrónicas (excel o semejante)  
 Formularios en papel  Otros archivos físicos (planillas, libros en papel)  
 No hay sistema de almacenamiento de datos  Otro:

Diagnóstico en indicadores en violencia doméstica basada en género en el MERCOSUR

8. Sistemas de alimentación de datos. Marque todas las opciones correspondientes. Observación: los dos tipos de información pueden estar disponibles en bases de datos separadas (independientes) o en bases integradas.

- Registro online de información  Registro posterior  Información primaria  
 Información previamente sistematizada  No hay sistema de alimentación de datos  
 Otro:

9. Presentación de los datos. Marque todas las opciones correspondientes

- Planillas con datos primarios (brutos)  Tablas con números absolutos  
 Gráficos  Porcentajes  Proporción por habitantes  Otro:

10. Unidad de medida N° de atención/casos; promedio de atención/casos, etc

11a. Variables - niveles de desagregación. Marque todas las opciones correspondientes.

- Por servicio  Localidad  Año  Mes  No hay desagregación  
 Otro:

11b. Variables - perfil de las mujeres (usuarias). Marque todas las opciones correspondientes.

- Raza/color  Edad  Escolaridad  Profesión  No hay desagregación por el perfil de la mujer  Otro:

11c. Variables - perfil del caso. Tipo de violencia/agresión/problema de salud.

- Homicidio  Lesión corporal  Violencia Sexual  Amenaza  Coerción  
 Cárcere privado  No hay desagregación por tipo de violencia  
 Otro:

11d. Variables – otras. Describir otras variables que sean relevantes.

12. Existencia de norma/reglamento que determine la divulgación de los datos

- Ley  Reglamento  Orden Ministerial  Resolución  
 No hay norma que determine la divulgación de los datos  Otro:

12a. Nombre y número de la norma para divulgación de los datos, caso exista.

13. Formato de divulgación de los datos. Marque todas las opciones correspondientes

Diagnóstico en indicadores en violencia doméstica basada en género en el MERCOSUR

- Informe impreso     Informe digital
- Destinado al uso interno (s/ divulgación para el público)     Solamente para prestación de cuentas
- No hay divulgación de los datos     Otro:

14. Periodicidad de la divulgación. Intervalos de tiempo en que se realiza la divulgación de información.

- Continua     Mensual     Semestral     Anual     Otro:

15. Descripción de la calidad de las fuentes y/o datos enfatizando sus límites y/o potencialidades. Campo descriptivo destinado a una evaluación sobre la calidad de los datos/fuentes y sus límites y potencialidades considerando su incorporación en el sistema de indicadores comparativo.

Observaciones

## GUÍA PARA ENTREVISTAS

CONSULTORÍA PARA LA CREACIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES COMPARABLES A NIVEL REGIONAL SOBRE LA VIOLENCIA DOMESTICA BASADA EN GÉNERO (VDBG) EN EL MERCOSUR

GUÍA DE ENTREVISTAS CON ACTORES CLAVE

### PRESENTACIÓN

La guía de entrevistas presentada a continuación fue formulada a partir de las cuatro preguntas que estructuran los diagnósticos nacionales y el diagnóstico comparativo regional, a saber: ¿Quién/cuál sector produce los datos? ¿Qué datos son producidos? ¿Cómo son producidos? ¿Con qué finalidad son producidos? Para fines de este diagnóstico, se define como 'producción de datos' todo el proceso de registro de la información primaria sobre la violencia doméstica basada en género, su sistematización, análisis, divulgación y uso en los sistemas de seguimiento y evaluación local de políticas públicas.

La guía se aplica a las entrevistas con actores – representantes gubernamentales, gestores, técnicos y/o creadores de políticas públicas u otros – que actúen de forma directa o indirecta en las políticas para enfrentamiento de la VDBG, especialmente en las áreas de interés para este estudio: salud, seguridad, justicia y mecanismos de género. Se espera que estas entrevistas contribuyan para el diagnóstico proporcionando informaciones de carácter cualitativo sobre el contexto político de producción de los datos y de su utilización. Las entrevistas deberán ser realizadas concomitantemente a la recolección de datos en las fuentes documentales y tendrán como objetivo identificar los límites técnicos, políticos y/o institucionales para el uso de los datos y fuentes existentes en la formulación del sistema de indicadores comparativo regional, así como las potencialidades que posiblemente presenten. Las entrevistas forman parte del Plan de Trabajo Regional (etapa 3) y deberán ser realizadas en cada país utilizándose la guía construida colectivamente y que presentamos a continuación.

Pretendiendo contribuir para la uniformidad de los instrumentos utilizados en la recolección de información, a continuación de cada pregunta, cuando es pertinente, asociamos una breve explicación de los aspectos que podrán ser profundizados en las entrevistas, en la tentativa de obtener información más detallada acerca de los temas abordados. La guía es compuesta por 12 preguntas, con subítems, divididas en cuatro bloques temáticos: presentación del entrevistado; información sobre planes, programas y servicios, información sobre datos y fuentes documentales; evaluaciones sobre límites y potencialidades del escenario existente.



## Guía de Entrevistas

Preguntas	Comentarios
<p>1. Identificación del sector (salud, seguridad, justicia, etc.)</p> <p>2. Identificación de áreas de especialización (si relevante, por ejemplo, sector técnico de la salud de la mujer en el Ministerio de la Salud);</p> <p>3. Datos del entrevistado:</p>	<p>Registre: nombre, cargo/función, Formación profesional, Tiempo en el cargo y correo electrónico</p>
<p>4. Información sobre el contexto de las políticas públicas para el enfrentamiento de la VDBG</p> <p>Explorar</p> <p>Información sobre la existencia de legislación especial para la VDBG y conocimiento sobre su contenido</p> <p>Existencia de planes o programas de políticas de género</p> <p>Existencia de acciones gubernamentales que inciden en la organización de los sistemas de datos sobre VDBG</p> <p>Existencia de comités, grupos de seguimiento y evaluación de políticas públicas y/o control social (Organizaciones de la sociedad civil, ONG, etc.)</p>	<p>El objetivo es conocer las iniciativas para la promoción de la transversalización de género en las políticas públicas.</p> <p>Se pretende conocer si personas/sectores que no actúan de forma directa en el enfrentamiento de la VDBG poseen conocimiento sobre el contexto actual de</p>
<p>5. ¿Existe este tipo de acción, cómo se organiza y a partir de cuando fue instituida?</p> <p>5a. Si no, ¿existen planes de acción en este sentido?</p>	
<p>6. ¿Existe articulación del sector/servicio con otros sectores/servicios que atiendan a VDBG (políticas intersectoriales)?</p> <p>6a. Si no, ¿existen planes o programas de acción para la articulación de las políticas?</p>	
<p>7. ¿Existe articulación con Universidades y centros de investigación?</p>	<p>En el caso de respuesta positiva en la pregunta anterior (nº 6), explorar si la articulación se da de forma continua o eventual (a través de asociación para organización de eventos, cursos, etc.), si es formalizada a través de convenios, etc.</p>
<p>8. ¿Realizan la colecta, sistematización, procesamiento de datos sobre VDBG?</p> <p>8a. En caso positivo, ¿cuál la relevancia de los datos recolectados, sistematizados y procesados para la mejora de las políticas?</p>	<p>El objetivo es conocer si los datos que son recolectados, sistematizados y procesados son utilizados para el perfeccionamiento de las políticas (del propio sector y/u otros) y como la persona entrevista evalúa el uso que es dato a la información.</p>
<p>9. ¿Cuáles son las dificultades para la colecta y sistematización de los datos?</p> <p>Explorar: Cuáles son los límites técnicos, la resistencia de los profesionales (cuáles y por qué), falta de recursos financieros, falta de recursos humanos calificados para el desarrollo de los sistemas, falta de apoyo institucional/interés político por la temática.</p>	
<p>10. ¿Cuáles son las estrategias para superar las dificultades?</p>	
<p>11. ¿Cuáles avances recientes fueron realizados para la aplicación de protocolos para registros de datos, almacenamiento, etc.?</p>	
<p>12. ¿La base de datos es compatible con otras bases de datos para el intercambio de información y registros?</p>	



## APOYAN



Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR

**La presente investigación se realiza con el apoyo del Programa MERCOSUR de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco del proyecto Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el MERCOSUR.**

