



SI VOS O ALGUIEN QUE  
CONOCÉS ATRAVIESA UNA  
**SITUACIÓN DE VIOLENCIA**  
¡LLAMANOS!

## Mujeres en situaciones de Riesgo de Femicidio

Abordaje integral durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio.

-

### Programa provincial de contención y acompañamiento en las violencias

Gobernador de la provincia de Neuquén

**Cr. Omar Gutiérrez**

Vice gobernador de la provincia de Neuquén

**Cr. Marcos Koopman**

Ministro de Ciudadanía

**Bioq. Ricardo Corradi Diez**

Coordinadora del Programa

**Abog. María Soledad Crespín**



MINISTERIO DE CIUDADANÍA  
#ConstruyendoCiudadanía

NEUQUÉN  
PROVINCIA

JUNTOS  
PODEMOS  
MÁS



## INTRODUCCIÓN

En 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer a la que definió como “todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la prohibición arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada”. A partir de allí, tanto los organismos internacionales, como los Estados Nacionales y Provinciales, incorporaron marcos normativos y políticas públicas, dedicadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En este marco, el equipo de profesionales de la Línea 148 da a conocer el trabajo que se viene realizando desde el Programa de Contención y Acompañamiento en las Violencias, enfocándose en como el periodo en el que rigió el Aislamiento Preventivo, Social y Obligatorio (de ahora en adelante ASPO) en el territorio nacional, incrementó las situaciones de violencias contra las mujeres, siendo éstas la población con mas situaciones atendidas por la Línea 148.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se presentarán las estadísticas que arroja el Sistema de Gestión Ciudadana del Ministerio de Ciudadanía de la provincia de Neuquén, con indicadores específicos, tales como: situaciones nuevas, situaciones reingresadas, Riesgo de Femicidio (RF) y población atendida.

Este informe busca ser una herramienta de análisis e información sobre las políticas públicas relacionadas al Sistema de Protección de personas en situaciones en violencia, producto a su vez, del trabajo interdisciplinar e

interinstitucional de las y los profesionales de la Línea 148, a los fines de dimensionar la complejidad del fenómeno de las violencias.

En esta oportunidad nos centraremos en el análisis de los datos obtenidos de situaciones atendidas correspondientes al grupo vulnerable mujeres, y en particular aquellas que hemos categorizado como Riesgo de Femicidio (en adelante RF).



**MINISTERIO DE CIUDADANÍA**  
**#ConstruyendoCiudadanía**

**NEUQUÉN**  
PROVINCIA

**JUNTOS**  
**PODEMOS**  
**MÁS**

---

## OBJETIVOS

### Objetivo General

Describir el trabajo realizado en el Programa de Protección y Acompañamiento en las violencias- Línea 148 durante el ASPO, en las situaciones de violencia contra las mujeres.

### Objetivos Específicos

- Analizar los datos estadísticos para el periodo del ASPO.
- Reseñar el indicador “Riesgos de Femicidio (RF)” construido por el equipo de la Línea 148.
- Evaluar los datos estadísticos obtenidos del indicador RF.

## PRESENTACIÓN

El “Programa Provincial de Contención y Acompañamiento en las Violencias - Línea 148” comenzó a funcionar el 19 de diciembre de 2016, en todo el territorio de la provincia de Neuquén. Se compone de una estructura interministerial provincial: Ministerio de Ciudadanía y Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo. El Ministerio de Ciudadanía tiene a cargo la atención telefónica de la Línea 148 que funciona las 24 horas, los 365 días del año y recibe llamados correspondientes a situaciones de violencia y vulneración de derechos de los denominados grupos vulnerables<sup>1</sup>:

- Mujeres
- Niños, niñas y adolescentes
- Personas con discapacidad
- Personas adultas mayores

Partiendo de la comprensión de las violencias como problemática social que demanda la generación y la puesta en marcha de políticas públicas con perspectiva de género y de derechos para su abordaje, este programa es una acción del gobierno provincial destinada a garantizar el pleno ejercicio y/o restitución de los derechos de las personas víctimas de

---

violencia. Teniendo como eje rector la mirada interdisciplinaria, su objetivo es brindar contención y asesoramiento a las personas usuarias y realizar articulaciones interinstitucionales cuando resulte pertinente.

Además de la atención telefónica, la Línea cuenta con redes sociales (Instagram y Facebook), medios por los cuales pueden comunicarse las personas que por diversos motivos no pueden hacerlo por llamada telefónica, tales como: estar en condición de discapacidad, el control ejercido por el agresor, cercanía de este, entre otros. Estas “vías alternativas” en el contexto del ASPO resultaron una herramienta muy útil para algunas usuarias.

Asimismo, cabe destacar que el Programa cuenta con un registro estadístico que permite no solamente obtener datos para cuantificar las situaciones atendidas y diseñar planes de acción en función de los mismos, sino también monitorear y evaluar el programa de manera constante. Esto último implica redefinir de manera periódica el encuadre de trabajo y generar intercambios con otros órganos de gobierno e instituciones para mejorar el abordaje de las violencias a partir de un ida y vuelta entre las prácticas y las teorías en las que se fundan las políticas públicas.

Acercándonos al cuarto aniversario del Programa Provincial de Contención y Acompañamiento en las Violencias, es importante visibilizar el trabajo que viene realizando el dispositivo y de qué manera ha modificado el esquema de trabajo, las tareas y estrategias de intervención en el contexto del ASPO 2020.



MINISTERIO DE CIUDADANÍA  
#ConstruyendoCiudadanía

NEUQUÉN  
PROVINCIA

JUNTOS  
PODEMOS  
MÁS

---

## METODOLOGÍA

La metodología empleada se basa en la recolección, sistematización y análisis de los indicadores propuestos por el Sistema de Gestión Ciudadana del Ministerio de ciudadanía de la provincia de Neuquén.

Para ello, debe considerarse que hablamos de **situaciones** y no de llamados ya que cada situación atendida demanda la atención y realización de más de una llamada. Implican la articulación interinstitucional en un trabajo mancomunado para dar respuesta efectiva a la problemática atendida. Cada llamada recibida o realizada posterior al primer llamado se registra como “reingreso”.

A tal fin utilizaremos el recorte temporal que va desde **20.03.2020** hasta **23.11.2020** inclusive, en un total de **248 días** en que rigió el ASPO. Asimismo, abordaremos indicadores del año 2019 a los fines comparativos.

## Sistema de Protección integral

A partir de la sanción de las Leyes Provinciales N° 2785 y N° 2786, sus decretos reglamentarios y el Protocolo Único de Intervención, donde se definen concretamente las incumbencias y responsabilidades de cada área de gobierno, con competencia en la materia, se tiene como premisa de acción el abordaje integral de las situaciones de violencia.

Por eso, desde la Línea 148, se trabaja articuladamente con diversas instituciones provinciales y municipales, con el objetivo de garantizar la atención integral, con criterio de simultaneidad a fin de evitar la multi intervención y revictimización de las mujeres (y demás poblaciones vulnerables).

En ese proceso, durante la llamada “ruta crítica”, se presentan factores internos y externos que pueden socavar la salud integral de las mujeres. Las consecuencias acarreadas pueden producir, a su vez, un deterioro de la salud mental y la calidad de vida, por lo tanto, debe ser un compromiso del Estado aportar una visión holística que dé respuesta a estas cuestiones.

A partir de estos criterios y de la experiencia recorrida, las intervenciones de este Programa están dirigidas a garantizar el acceso al Sistema de Protección Integral de las personas en situación de violencia.

## Importancia de las intervenciones de las instituciones del Poder Ejecutivo

En la misma línea de lo expuesto en el apartado que precede, la reforma a la Ley N° 2212, según texto Ley N° 2785, reconoce como uno de sus grandes aciertos, el de responsabilizar a todos los ministerios del poder ejecutivo, de acuerdo a sus competencias, en la ejecución y cumplimiento de la ley. A partir de la entrada en vigencia de dicha reforma, todas las áreas del ejecutivo provincial se abocaron a diagramar y llevar adelante el sistema de protección de personas atravesadas por situaciones de violencia familiar y de género. Este sistema ubica a todas las áreas del poder ejecutivo y del poder judicial, involucradas en el abordaje de situaciones de violencia, en pie de igualdad en cuanto a la responsabilidad de diagramar acciones tendientes hacer cesar o disminuir las ocasiones propicias para las manifestaciones de los hechos de violencia. Es por eso que, hablamos de garantizar el **acceso al sistema de protección integral**, que es algo más que el acceso a justicia.



MINISTERIO DE CIUDADANÍA  
#ConstruyendoCiudadanía

NEUQUÉN  
PROVINCIA

JUNTOS  
PODEMOS  
MÁS

## Articulación interinstitucional

Lo dicho anteriormente, hace necesario que las áreas del ejecutivo provincial y el poder judicial trabajen de manera articulada en el diseño y ejecución del llamado *plan de acción* de cada una de las situaciones que se presentan. Para las personas atravesadas por situaciones de violencia, el Estado es uno solo y es por ello que nos debemos la tarea de apuntar a abordajes integrales que tiendan a disminuir el riesgo de intervenciones fragmentadas que resulten perjudiciales.

Este es el mayor desafío que se presenta a diario, pero es de la única manera que entendemos posible el acceso a la protección eficaz, eficiente y oportuna.

## Situaciones Riesgo de Femicidio (RF)

Si bien, el encuadre de las intervenciones está regido por las leyes y el protocolo único de intervención en violencia de la provincia, a partir del trabajo interdisciplinar y cotidiano en la contención y acompañamiento en las violencias, desde el año 2018 implementamos la codificación de **Riesgo de Femicidio**, a los fines de identificar y trazar estrategias de acción en estas situaciones.

¿Por qué se creó esta categoría de análisis? El Protocolo Único de Intervención distingue situaciones de emergencia (Código A) y prioritarias (Código B) conforme indicadores de riesgo al momento de la intervención. Si bien las situaciones Riesgo de Femicidio (en adelante RF) son categorizadas como Código A, constituyen un grupo reducido donde se han agotado las instancias de protección genéricas propuestas por la Ley Nº 2785 y se hace necesaria la aparición de la faz coercitiva del Estado, que tiene como misión sancionar hechos que normativamente ya están reconocidos como formas muy graves de violencia. Acordando con la abogada penalista Ileana Arduino, hay ciertas dimensiones que ameritan la batalla por el reconocimiento en el campo de disputa ante la justicia penal, precisamente porque estamos hablando de hechos que ya están reconocidos como delitos (no se pretende la creación de nuevos tipos penales), sino que se pide que, cuando ciertas formas de violencia son negadas como tales, cuando el discurso de género las apaña, sean reconocidas por la gravedad que tienen, a través del instrumento formal que el Estado ha establecido.

Desde la Línea 148 entendemos que en las situaciones RF la presencia y el cúmulo de indicadores de riesgo, la periodicidad de los episodios, o la descripción de hechos graves o gravísimos, a través de los cuales se sucedieron los episodios de violencia, que podrían haber tenido como desenlace la muerte de la mujer y no lo fue por una circunstancia externa. Es por ello que este grupo de situaciones, exigen “algo más” a las **instituciones del** Estado, en cuanto al despliegue de las acciones tendientes a evitar que ese desenlace ocurra.

En este punto se hace necesario referir que, del total de situaciones intervenidas por la línea, sólo el 1,22% de un total de 10.131 situaciones fueron categorizadas como RF. Asimismo, durante el ASPO, ingresaron 42 situaciones bajo esta categorización.



**MINISTERIO DE CIUDADANÍA**  
**#ConstruyendoCiudadanía**

**NEUQUÉN**  
PROVINCIA

**JUNTOS  
PODEMOS  
MÁS**

## **Abordaje de situaciones RF desde la Línea 148**

El *Equipo de Seguimiento* y la *Coordinación* realizan un “monitoreo” de las situaciones codificadas previamente por el Equipo de Atención Telefónica (Operadoras y Supervisión) como RF. Dicho monitoreo tiene como objetivo conocer si la mujer continúa en riesgo o el mismo cesó y en ambos casos evaluar la necesidad de nuevas estrategias de abordaje.

Para eso, algunas de las acciones llevadas a cabo son:

- Contactarse con las instituciones a las que se derivó la situación para obtener una devolución del abordaje/acompañamiento/intervención realizada y actualizar la información en el registro del dispositivo.
- Comunicarse, cuando es posible, (cuidando de no exponerla a un riesgo mayor) con el fin de conocer cómo se encuentra, si ha podido avanzar con el plan de acción sugerido (por ejemplo: realizar denuncia en Oficina de Violencia y contar con medidas cautelares) y si cuenta/acuerda con el acompañamiento de un equipo técnico.
- Trazar un nuevo plan de acción que genere otras estrategias de abordaje en caso de que el plan inicial no cese el nivel de riesgo.
- Elevar informes a los organismos judiciales competentes en caso de evaluarse necesario.

Cabe destacar que el encuadre en una categoría de análisis no debe desatender la particularidad de cada situación y la subjetividad de cada mujer. Nuestro compromiso como profesionales implica indefectiblemente, la necesidad de evaluar cada situación como única, más allá de que se presenten generalidades y ello significa incluir una evaluación técnica rigurosa, que dé como resultado estrategias “novedosas” que puedan resultar para una situación, pero no para otras. Ello es posible, dentro de los márgenes de las leyes que ya existen, que nos dan muchas más posibilidades de actuación de las que por lo general se utilizan.

En estas situaciones donde existen indicadores que permiten identificarlas como de riesgo de vida, es donde el orden público tiene aún mayor injerencia, pues muchas veces no se cuenta con el consentimiento de la persona víctima de violencia para intervenir y esto puede darse por múltiples factores: inmersión en el ciclo de la violencia, miedo, naturalización, vulnerabilidad psicosocial, etc. Dichos factores pueden incidir en la dificultad de la persona para, al menos en ese momento, tomar una decisión que la proteja y sostenerla a largo plazo. Es allí donde el orden público está obligado a desplegar las acciones necesarias para garantizar esa protección.

En este sentido, debemos profundizar sobre la dicotomía entre estas intervenciones y la autonomía de las mujeres para con el proceso. Larrauri (2003), afirma que debe discutirse: “el grado de disponibilidad sobre el proceso que debe tener la víctima. Dicho de otra manera, ¿hasta qué punto debe respetarse la autonomía de la mujer, o si es lícito en nuestro afán por protegerla, acabar negándole esta autonomía. (...) En general, la tendencia legislativa ha sido la de transformar los delitos que afectan principalmente a las mujeres en delitos públicos, eliminando o limitando la posibilidad de disponer por parte de la víctima” (p 294).

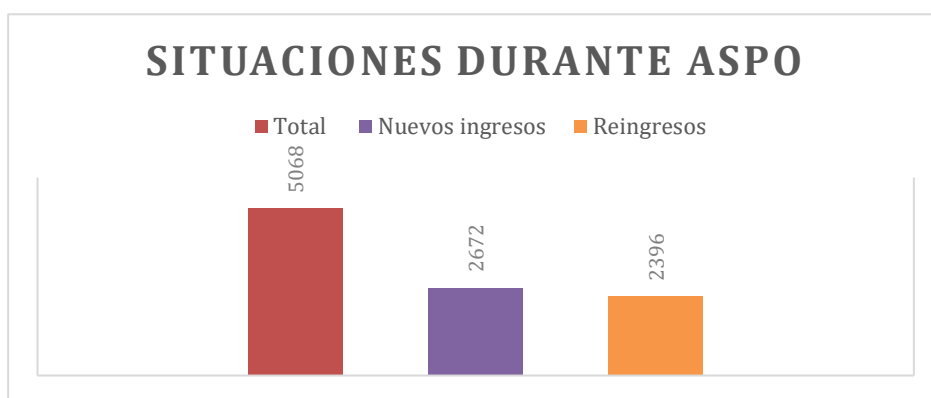
La ruta crítica incluye diversas acciones, anteriores y posteriores al proceso judicial, de las cuales la denuncia es sólo una parte del camino que recorre una persona en situación de violencia. Por ello, también se hace referencia al “momento oportuno” para realizarla, entendiendo que la misma, muchas veces, es el resultado del abordaje integral previo de las instituciones que la acompañan a iniciar ese proceso. En ese sentido, la denuncia debe ser entendida como un medio para cesar la violencia y no como un fin en sí misma, ya que por sí sola no constituye una garantía para evitar que un episodio grave vuelva a ocurrir.



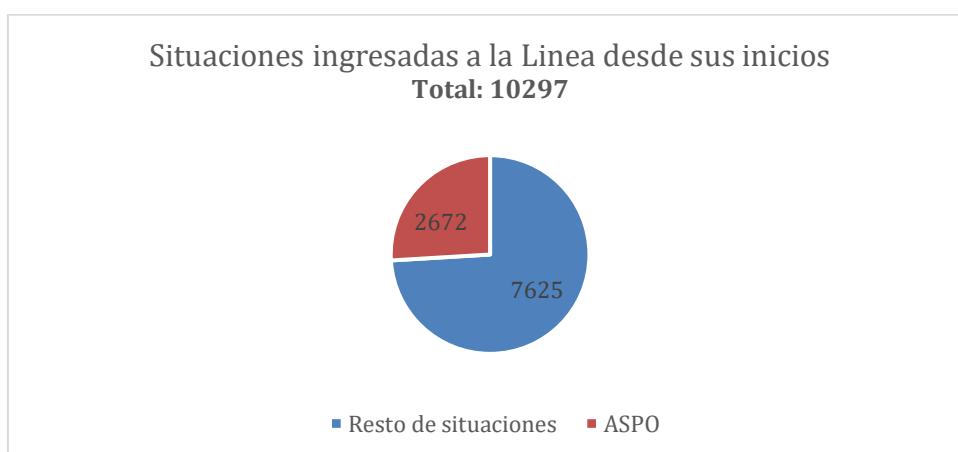
## Análisis Cuantitativo

Para delimitar el universo de trabajo de la Línea 148, para el presente informe se abordó el recorte temporal que va desde el 20 de marzo al 23 de noviembre del 2020, inclusive, es decir 248 días en los que rigió el Aislamiento Preventivo Social y Obligatorio (ASPO). Cabe destacar que tanto el ASPO como el DISPO (Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio), se aplicaron en diversos momentos en la provincia, atento a lo que marcaba la curva epidemiológica del COVID-19.

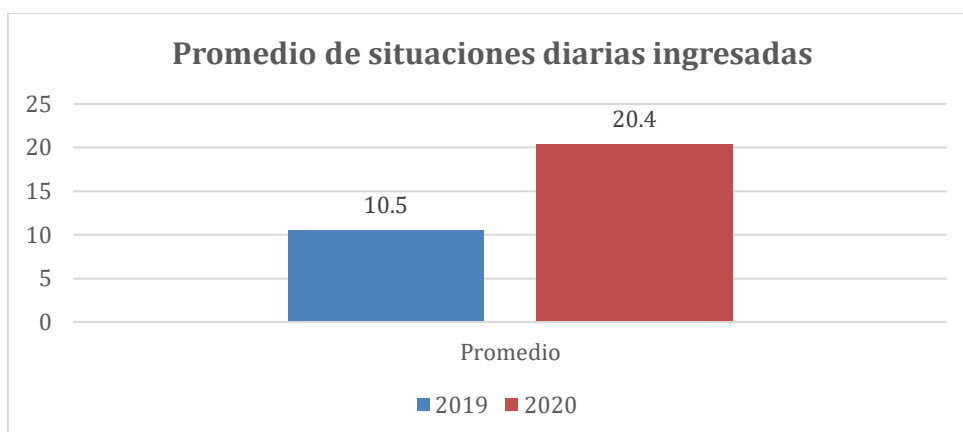
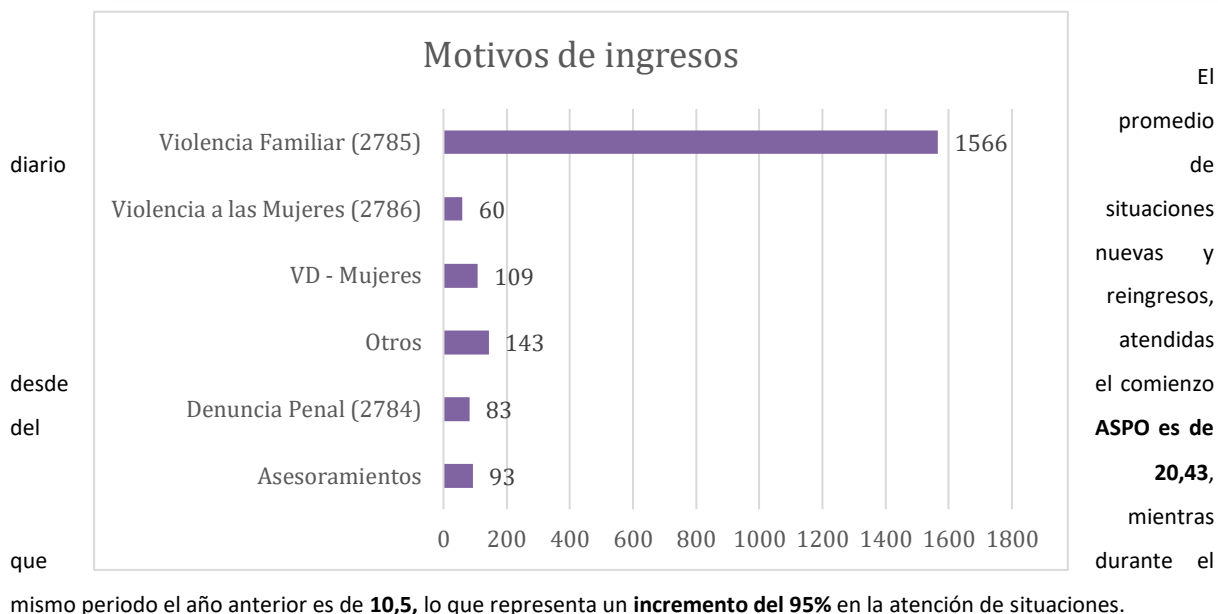
En dicho recorte temporal, ingresaron **2672 situaciones nuevas** y hubo **2396 reingresos**, lo que representa un total de **5068 situaciones** recibidas y analizadas por los equipos de la línea 148, como lo demuestra el siguiente gráfico:



En términos de impacto es importante destacar que, desde la creación de la Línea 148 en diciembre de 2016 a la fecha, ingresaron **10297 situaciones nuevas**, por lo que las **2672 ingresadas en ASPO**, representan el **35% del total** de situaciones trabajadas.



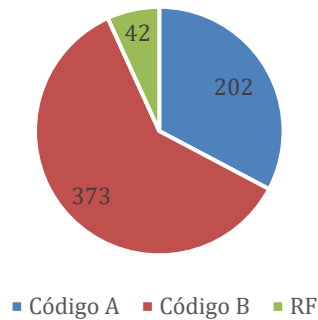




De los **2672** ingresos nuevos, **2054** corresponden a **mujeres** que atravesaron situaciones violencia y/o vulneración de derechos. De las situaciones de mujeres, pueden desprenderse los siguientes datos estadísticos en relación al motivo de ingreso:

Asimismo, a las 2054 situaciones nuevas de usuarias mujeres, se las puede clasificar, de acuerdo a lo establecido por el Protocolo Único de Intervención, según la emergencia del siguiente modo:

### Clasificación según Protocolo Único de Intervención



### Consideraciones finales

La violencia familiar y de género es una problemática compleja, que atraviesa a toda la sociedad. Como tal requiere ser abordada de manera coordinada por las distintas áreas gubernamentales y sociales. La multiplicidad de discriminaciones y desigualdades que sufren los grupos vulnerables, hace indispensable el fortalecimiento de las redes interinstitucionales y comunitarias, incorporando la perspectiva de género como categoría de análisis fundamental y transversal de las acciones que son llevadas adelante.

Desde que comenzó la labor del programa en diciembre de 2016, se ha mantenido una línea de acción centrada en lograr un acompañamiento respetuoso de los procesos de aquellas personas que recurren al dispositivo, con el objetivo de disminuir los obstáculos y barreras que impiden el acceso a la protección.

Para garantizarla, se parte de la premisa de pensar el modo más adecuado de hacerlo, valiéndonos no sólo de los recursos materiales y normativos disponibles, sino también de las herramientas conceptuales y metodológicas que permitan una reflexión crítica de las prácticas institucionales. Por eso, se apuesta a la construcción e innovación en las intervenciones, tratando de identificar obstáculos y adoptando nuevas prácticas que mejoren la calidad de respuesta y acompañamiento a las personas que están atravesando una situación de violencia.

En ese sentido es que se definió hacer hincapié en el indicador Riesgo de Femicidio, que, si bien constituye un porcentaje muy reducido de todas las situaciones que ingresan a la línea, en términos generales, en las demás situaciones el diseño del sistema de protección integral suele ajustarse, aunque en ciertas ocasiones resulte insuficiente. Sin embargo, en este grupo particular de situaciones, se requiere un mayor compromiso institucional para dar respuestas asertivas, menos fragmentadas y oportunas por parte de todos los actores institucionales que intervienen a la hora de accionar para hacer cesar el riesgo.

En una provincia como Neuquén, con vasta trayectoria en la militancia por los derechos humanos, el trabajo de la Línea se inscribe como un capítulo más, que pretende continuar con la tarea que nos convoca todos los días, revisando en pos de mejorar la calidad del abordaje interdisciplinar de situaciones, abiertas a seguir construyendo trabajo inter e intra ministerial y con los demás poderes del Estado. En consonancia con la misión que nos propusimos al comienzo, seguimos pensando la mejor manera de llegar a todas las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores de toda la provincia de Neuquén que necesiten del dispositivo.

Aún queda un largo camino por recorrer y acciones para realizar. No obstante, las articulaciones con otras instituciones y la coherencia de las acciones llevadas adelante, permite al dispositivo intervenir de manera oportuna e

inmediata ante una emergencia, acompañando el proceso complejo de la ruta crítica, que muchas veces se configura en detrimento y violación de los derechos de las personas víctimas de violencia. Al menos ese es el objetivo que perseguimos.



MINISTERIO DE CIUDADANÍA  
#ConstruyendoCiudadanía

NEUQUÉN  
PROVINCIA

JUNTOS  
PODEMOS  
MÁS

## BIBLIOGRAFIA

- Decreto N°2291/2012 ((Poder Ejecutivo de la Provincia de Neuquén). Reglamenta la Ley N°2785. 21 de diciembre de 2012.
- Decreto N°2305/2015 (Poder Ejecutivo de la Provincia de Neuquén). Reglamenta la Ley N°2786. 24 de noviembre de 2015.
- Hopp, C. (2017). 'Buena madre', 'buena esposa', 'buena mujer': abstracciones y estereotipos de la imputación penal. En J. Di Corleto (Comp.), *Género y Justicia Penal* (pp.15-46). Buenos aires, Argentina: Ediciones Didot.
- Larrauri, E. (2003). ¿Por qué retiran las mujeres maltratadas las denuncias? *Revista de Derecho Penal y Criminología* (12), 271-307.
- Ley N°2784. Diario de Sesiones de la Honorable Legislatura de Neuquén. Neuquén, Argentina. 24 de noviembre de 2011.
- Ley N°2785. Protocolo Único de Intervención. Comisión Interinstitucional para colaborar con la implementación de la Ley N°2785. Neuquén, Argentina. 2015
- Ley N°2785. Régimen de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia familiar. Diario de Sesiones de la Honorable Legislatura de Neuquén. Neuquén, Argentina. 24 de noviembre de 2011.
- Ley N°2786. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Diario de Sesiones de la Honorable Legislatura de Neuquén. Neuquén, Argentina. 24 de noviembre de 2011.
- Piqué, M. L. (2017). Revictimización, acceso a la justicia y violencia institucional. En J. Di Corleto (Comp.), *Género y Justicia Penal* (pp.15-46). Buenos aires, Argentina: Ediciones Didot.

Piqué, M. L. y Pzellinsky, R. (2015). Obstáculos en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia de género. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo* (14), 223-229.

Santoro, E. (20 de noviembre de 2020). Justicia no es igual a cárcel. Entrevista a Ileana Arduino. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/306610-justicia-no-es-igual-a-carcel>



MINISTERIO DE CIUDADANÍA  
#ConstruyendoCiudadanía

NEUQUÉN  
PROVINCIA

JUNTOS  
PODEMOS  
MÁS