



GRUPO BANCO MUNDIAL

Hoja de Ruta para el Diseño de una Plataforma Integrada de Gestión de Casos de Violencia contra las Mujeres para el Estado Chileno

AGOSTO 2021



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

© 2021 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.worldbank.org

Reservados algunos derechos.

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. Nada de lo establecido en el presente documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales quedan específicamente reservados en su totalidad.

Imagen de portada y diseño: © 2021 Reyes Work.

Contenido

Abreviaturas	6
Agradecimientos	7
Resumen Ejecutivo	9
Capítulo 1. Introducción	15
Servicios estatales	16
Buenas prácticas internacionales en mecanismos de gestión de casos de violencia contra las mujeres y plataformas integradas	22
Propuesta de Hoja de Ruta	23
Capítulo 2. Hallazgos generales sobre la violencia contra las mujeres en Chile y la prestación de servicios que ofrece el Estado	27
Niveles de violencia contra las mujeres en Chile y las respectivas denuncias	28
Altos niveles de violencia contra las mujeres	28
Pocas denuncias	31
Una orientación a la judicialización de los casos de VCM	35
Las principales limitaciones del sistema para dar una respuesta integral	37
Falta de coordinación entre instituciones	38
Complejidad de la oferta	40
Deficiencias en los procesos legales y de acompañamiento	43
Falta de sensibilización, capacitación y especialización en violencia de género para funcionarios/as, autoridades y tomadores de decisiones	44
Recursos insuficientes para la gestión institucional	46
Recomendaciones	47

Capítulo 3. Hallazgos para el diseño de una plataforma integrada de gestión de casos	49
Fortalecimiento de la interoperabilidad entre instituciones y sus sistemas	50
Falta de estandarización en los procesos	52
Grandes brechas tecnológicas y baja calidad de datos	53
Aspectos y consideraciones legales para el tratamiento e intercambio de información personal disponible en registros	54
Recomendaciones	56
Capítulo 4. Hoja de Ruta para el diseño de una plataforma integrada de gestión de casos de VCM	59
Gobernanza e institucionalización de la plataforma	61
Formalización de la gobernanza	62
Formalización de la articulación entre las instituciones para el intercambio de datos	63
Formalización de recursos para la implementación y mantenimiento de la plataforma	63
Diseño lógico de la plataforma	64
Mapeo de la data que se registra y definición de entradas de información para la plataforma	64
Definición de salidas de información	68
Diseño de operación de la plataforma	70
Diseño del protocolo de consentimiento informado	72
Diseño de seguridad de la información	73
Diseño de trazabilidad y auditoría de la plataforma	75
Diseño físico de la plataforma	76
Definición de software	76
Definición de hardware	76
Definiciones sobre comunicación y transferencia de la información (interoperabilidad)	76
Definición de actividades críticas complementarias al diseño de la plataforma	77
Establecer un sistema de monitoreo y evaluación para una mejora continua	77
Sensibilización y capacitación	78
Consideraciones finales	81
Referencias	83

Lista de Tablas

Tabla 1. Instituciones involucradas en casos de VCM	16
Tabla 2. Tipos de violencias y servicios de la Ruta Crítica Institucional	20
Tabla 3. Razones por las cuales no denunció	33
Tabla 4. Propuesta de incorporación de instituciones a la plataforma	68

Lista de Figuras

Figura 1. Porcentaje de mujeres (15 a 65 años) que señala haber sufrido algún tipo de violencia intrafamiliar durante su vida	29
Figura 2. Femicidios en Chile, 2012-2020	29
Figura 3. Porcentaje de mujeres (15 a 65 años) que señala haber sufrido algún tipo de violencia por parte de la pareja o expareja en los últimos 12 meses	30
Figura 4. Tipos de violencia experimentados por mujeres que declaran haber sufrido algún tipo de violencia de pareja o expareja en los últimos 12 meses	31
Figura 5. Porcentaje de las mujeres víctimas de violencia de pareja o expareja que denuncian	32
Figura 6. Lugar donde se realizan denuncias	34
Figura 7. Gestión institucional de casos de Violencia Contra la Mujer	42
Figura 8. Recomendaciones para la Ruta Crítica Institucional de Violencia contra las Mujeres	47
Figura 9. Recomendaciones para la creación de una plataforma integrada de gestión de casos	56
Figura 10. Hoja de Ruta Propuesta	60

Abreviaturas

CIF	Circuito Intersectorial de Femicidio
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
ENVIF	Encuesta Nacional de Violencia Intrafamiliar
GBVIMS	Sistema de Gestión de Información de Violencia de Género (Gender-Based Violence Information Management System)
MINSAL	Ministerio de Salud
PDI	Policía de Investigaciones de Chile
PUR	Pauta Unificada de Riesgo
RCI	Ruta Crítica Institucional
RUN	Rol Único Nacional
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SernamEG	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género
SIVIGE	Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (Colombia)
SML	Servicio Médico Legal
SPD	Subsecretaría de Prevención del Delito
TI	Tecnologías de la Información
VCM	Violencia Contra la Mujer
VIF	Violencia Intrafamiliar
VioGén	Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (España)

Agradecimientos

Este informe fue preparado por un equipo del Banco Mundial liderado por Gabriela Inchauste, economista principal de la Práctica Global de Pobreza y Equidad, Manuel Contreras-Urbina y Carlos Pérez-Brito, ambos especialistas senior en desarrollo social de la Práctica Global de Sostenibilidad e Inclusión Social. El equipo fue integrado José Beltrán, especialista en TI; Constanza Matamala, especialista en procesos; Patricia Reyes, especialista legal; Marcelo Robaldo, especialista social; Trinidad Saavedra, economista; Alejandra Saez, especialista social; Diana J. Arango, especialista senior en género; y Giselle Bello, consultora en desarrollo social. Francisco Winter, oficial de país y Francisca Corona, consultora en operaciones apoyaron con la logística desde la oficina de país de Chile durante toda la elaboración de este documento. Giselle Bello apoyó con la edición, y el equipo recibió apoyo administrativo de Paola Abramovici, asistente de programa y Erika Bazan, asistente ejecutiva.

El trabajo fue realizado bajo la dirección de Marianne Fay, directora de país para Chile; Virginia Brandon, representante residente en Chile; María Gonzalez de Asis, gerente de la práctica de Sostenibilidad e Inclusión Social; y Ximena del Carpio, gerente de la práctica de Pobreza y Equidad. Mariana Felicio, especialista senior en desarrollo social; Lourdes Rodriguez-Chamussy, economista senior; y Verónica Silva, especialista senior en protección social amablemente revisaron el documento y brindaron valiosos consejos y sugerencias que mejoraron sustancialmente la calidad del informe. El equipo también recibió valiosos consejos y sugerencias de Jacob de Hoop, economista senior; Tony Fuchs, científico de datos; Miriam Mueller, científica social; Ana María Muñoz Boudet, científica social senior; Rocío Noriega, asesora de parlamento abierto del Congreso Nacional de Chile; María Beatriz Orlando, especialista principal en desarrollo social; Carlos Perez-Brito, especialista senior en desarrollo social; Isabel Santagostino, especialista en desarrollo del sector privado; y Verónica Silva, especialista senior en protección social quienes revisaron los documentos de base que formaron los principales insumos a este documento.

Este diagnóstico fue realizado a solicitud del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género con el objetivo de identificar los principales nudos críticos que impiden a la red de servicios otorgar una respuesta adecuada y oportuna a las mujeres usuarias. El equipo está muy agradecido con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género por el apoyo y colaboración durante el proceso de elaboración.

El análisis fue enriquecido por discusiones con instituciones del Estado durante múltiples consultas bilaterales y durante un taller conjunto realizado el 23 de noviembre de 2020. Agradecemos los comentarios y sugerencias recibidas y por todas las interacciones con contrapartes de Carabineros de Chile, Fiscalía de Chile, Ministerio de Salud, Poder Judicial, Policía de Investigaciones de Chile, Servicio Médico Legal, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, Servicio Nacional de Menores, y Subsecretaría de Prevención del Delito.

Resumen Ejecutivo

Aun cuando existe en Chile un despliegue institucional encargado de brindar servicios de acompañamiento, protección y reparación ante casos de violencia contra la mujer, persisten importantes barreras y desafíos para poder entregar estos servicios con estándares de calidad elevados. En la actualidad, el Estado chileno oferta a las mujeres sobrevivientes de violencia contra las mujeres (VCM) una serie de servicios orientados principalmente a acompañarlas en los procesos judiciales que buscan sancionar a sus ofensores, protegerlas y reparar sus casos de violencia. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, los índices de violencia no han mejorado. Más aun, una proporción muy pequeña de quienes sufrieron violencia realizan una denuncia, en ocasiones debido a la desconfianza en la red de servicios estatales, pues los servicios enfrentan una serie de importantes obstáculos que impiden una respuesta eficaz y coordinada a la violencia.

Ante esta situación surge la necesidad de profundizar el análisis y comprender los desafíos y limitaciones que enfrenta el Estado chileno para brindar una respuesta a las mujeres. Este estudio realiza un diagnóstico multisectorial con el objetivo de identificar los principales nudos críticos que impiden a la red de servicios otorgar una respuesta adecuada y oportuna a las mujeres usuarias.¹ El informe busca establecer una línea de base para evaluar el progreso en el abordaje de la VCM en Chile. En la medida en que la gestión de casos mejore, es probable que exista un aumento en la denuncia del número de casos de violencia.

¹ Se entiende como “mujeres usuarias” a las mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia contra la mujer, que son también usuarias de los distintos servicios ofrecidos por las varias instituciones que forman parte de la Ruta Crítica Institucional de violencia contra la mujer.

El presente informe es el resultado de la consolidación de cinco componentes que formaron parte de un diagnóstico integral. Este documento presenta un análisis de carácter multidimensional cuyo fin fue obtener una mirada integral sobre cómo se estructuran y coordinan las instituciones estatales dentro de la Ruta Crítica Institucional (RCI) que brindan servicios a las sobrevivientes de VCM. El diagnóstico consideró los siguientes componentes:

1. Análisis cuantitativo de la Encuesta Nacional de Violencia Intrafamiliar 2020 (ENVIF, 2020).
2. Estudio cualitativo sobre percepción de la oferta de servicios estatales en VCM, de beneficiarias, funcionarios/as que se desempeñan en primera atención y especialistas en violencia de género de la academia y de la sociedad civil.
3. Levantamiento de procesos en las instituciones que prestan servicios en la red estatal de atención en VCM.
4. Levantamiento legal del marco normativo que rige los registros administrativos de información personal y el intercambio de datos entre instituciones de la Ruta Crítica Institucional de Violencia contra la Mujer.
5. Levantamiento en Tecnologías de la Información, orientado a identificar la existencia, gestión y posibilidad de interoperar de los registros administrativos.

El resultado del diagnóstico apunta a la necesidad de instalar de un modelo de atención integrado. Cada institución que es parte de la Ruta Crítica Institucional brinda servicios a las mujeres sobrevivientes y cumple con sus funciones y tareas, pero no se ha instalado aún un modelo institucional de atención integrado que asegure un paquete completo de servicios de atención para toda mujer que es víctima de violencia. Para lograr esto, se requiere una estrategia de atención integral y mecanismos de coordinación y seguimiento para asegurar la protección, atención y reparación que las sobrevivientes demandan. Por ejemplo, en la actualidad no existe una coordinación institucional que permita identificar los casos donde hay violencia recurrente: si una mujer presenta una denuncia, la oficina local no tendrá información sobre un caso anterior si la mujer ya había presentado una denuncia similar en una región o institución diferente. Asimismo, no hay una coordinación institucional que arroje información sobre cuáles son los servicios a los que la sobreviviente accedió, por lo que pueden pedirle que repita su historia múltiples veces, sin un seguimiento sistematizado o coordinado.

Dentro de los hallazgos generales, destaca la importancia de fortalecer el sistema integrado de respuesta y gestión de casos de violencia contra las mujeres en el país. El funcionamiento de la RCI está orientado principalmente a la judicialización de los casos de VCM, lo que impide al Estado tener una mirada integral del problema. Por otro lado, no existe una clara coordinación y gobernanza entre instituciones de la RCI. Adicionalmente, existen deficiencias en materia del diseño normativo respecto a la oferta de servicios lo cual puede generar confusión entre las usuarias. Asimismo, existen deficiencias en los procesos legales (revictimización, demoras excesivas, falta de apoyo) lo cual debilita la confianza de las usuarias. Más aún, si bien se han hecho grandes esfuerzos por capacitar a funcionarios/as y autoridades, persisten debilidades en materia de sensibilización, capacitación y especialización en violencia de género y existe una restricción presupuestaria para la gestión institucional.

La propuesta de este documento es plantear la necesidad de un nuevo modelo de atención que permita al Estado chileno fortalecer la gestión de casos de violencia contra las mujeres. Dicho modelo debe incluir una estrategia de atención de casos que tenga una secuencia lógica, sin importar cuál es la institución que realiza la primera acogida. Para esto se hace necesaria la construcción de una red de servicios que den orientación a las sobrevivientes sin importar dónde inicia su ruta. Lo anterior, requerirá un rediseño del modelo de atención, la definición de un paquete mínimo de servicios, la definición de instrumentos de intervención, y el desarrollo de un sistema de derivación.

Dentro de este marco, el establecimiento de una plataforma integrada de gestión de casos puede apoyar este nuevo modelo de atención, fortaleciendo la recolección y uso de los registros administrativos. El desarrollo de una plataforma aportaría un salto cualitativo en cuanto a la forma de abordar estos casos, pues requerirá el establecimiento de una gobernanza y coordinación entre instituciones, permitirá un mejor seguimiento y trazabilidad de casos, una reducción en la victimización de las mujeres, y la posibilidad de establecer un sistema de alerta temprana. Sin embargo, es importante recalcar que, sin un modelo coordinado de gestión de casos y prestación de servicios, la plataforma propuesta tendrá un impacto limitado.

Para el diseño de una plataforma integrada de gestión de casos, existen también varias áreas específicas que se tendrían que fortalecer dentro del sistema de respuesta chileno. Primero, será necesario el fortalecimiento de la interoperabilidad entre instituciones y sus sistemas, ya que hay poca integración entre los sistemas institucionales, lo cual impide hacer seguimiento de casos y disminuye

la posibilidad de tener un sistema de alerta temprana para violencias extremas. Segundo, será necesario estandarizar los procesos de atención y procesos de registro entre las instituciones. Un tercer desafío son las grandes brechas tecnológicas y la limitada calidad de los datos administrativos, pues incluso existen algunas instituciones donde todavía hay una manipulación manual de los registros. Finalmente, es importante tomar en cuenta las consideraciones legales para el tratamiento e intercambio de información personal disponible en registros entre las instituciones.

Con base en estos hallazgos, el documento presenta una hoja de ruta para el diseño de una plataforma integrada de gestión de casos de violencia contra las mujeres. La hoja de ruta propuesta tiene por objetivo proporcionar al Estado chileno un mapa que pueda ser usado como guía para abordar la labor de diseño de un sistema informático que propicie la interoperabilidad y coordinación entre las instituciones, con el fin de permitir y facilitar una gestión integral de casos de VCM.

Hoja de Ruta Propuesta

Gobernanza e institucionalización de la plataforma



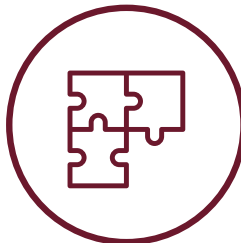
- Formalización de gobernanza
- Formalización de articulación
- Formalización de recursos

Diseño lógico de la plataforma



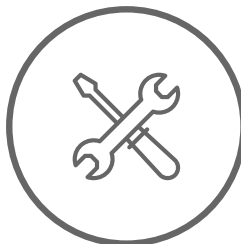
- Mapeo de la data que se registra
- Definición de salidas de información
- Diseño de operación de la plataforma
- Diseño del protocolo de conocimiento informado
- Diseño de seguridad de la información
- Diseño de trazabilidad y auditoría

Diseño físico de la plataforma



- Definición de software
- Definición de hardware
- Definiciones sobre comunicación y transferencia de la información (interoperabilidad)

Definición de actividades críticas complementarias



- Monitoreo y evaluación para mejora continua
- Sensibilización y capacitación

Fuente: Elaboración propia.



Introducción

La violencia contra las mujeres impide su plena participación en la sociedad, limita el acceso a la educación y la participación económica, y obstaculiza los esfuerzos por lograr la igualdad de género en general. Como tal, es un problema que no únicamente tiene consecuencias negativas en el bienestar de mujeres y sus hijos/as, es un problema de la sociedad en su conjunto, por lo cual se hace necesario reflexionar sobre cómo mejorar la acción del Estado en esta materia.

El Estado chileno ha desarrollado sostenidamente programas y políticas públicas conducentes a la eliminación de todo tipo de violencia contra las mujeres. Sin embargo, la violencia contra las mujeres (VCM) continúa siendo un problema importante en el país. Las mujeres y las niñas siguen experimentando múltiples formas de violencia, incluida violencia doméstica o de la pareja íntima, violencia sexual, abuso físico, abuso psicológico, hostigamiento sexual en espacios públicos y trata de personas con fines de explotación sexual. Según datos oficiales, la VCM en Chile se mantiene con leves variaciones en los últimos ocho años, mientras que hubo un ligero incremento en la tasa de femicidios entre 2017 y 2020. Al mismo tiempo, una proporción pequeña de quienes sufrieron violencia por parte de su pareja o expareja realizan una denuncia. Dentro de la variedad de razones de esta situación, una de ellas es la falta de confianza en la red de servicios estatales. Aun cuando se cuenta con una red de servicios orientados a brindar acompañamiento, protección, sanción y reparación a las sobrevivientes, existen importantes brechas en la calidad de estos servicios.

Servicios estatales

En la actualidad, el Estado chileno oferta a las mujeres sobrevivientes de violencia de género una serie de servicios orientados principalmente a acompañarlas en los procesos judiciales que buscan sancionar a sus ofensores, protegerlas y reparar sus casos de violencia. En la Tabla 1, se presenta un resumen de las instituciones involucradas en casos de VCM y sus respectivas funciones. Dentro de estas instituciones, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género es el encargado de crear políticas, planes y programas que beneficien a las mujeres y trabajar para eliminar todo tipo de discriminación de género. Antes de la denuncia, el Estado ofrece: 1) servicios de orientación, a través de canales de comunicación tales como teléfonos, Chat, WhatsApp y correos electrónicos; 2) acciones de sensibilización, difusión y capacitación para la prevención en VCM a través del Programa de Prevención en Violencia Contra las Mujeres del Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género (SernamEG); y 3) servicios de apoyo psicosocial y jurídicos a través de los dispositivos del Programa de Atención, Protección y Reparación en Violencia Contra las Mujeres de SernamEG. Ante un acto de violencia, el modelo de la red de servicios estatales está diseñado de tal forma, que la mayoría de los servicios se activan una vez que las sobrevivientes o terceros realizan una denuncia en las policías: Carabineros de Chile o Policía de Investigaciones (PDI).

Tabla 1. Instituciones involucradas en casos de VCM

Institución	Función
El Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género *	Crear políticas, planes y programas que beneficien a las mujeres y trabajar para eliminar todo tipo de discriminación de género, haciendo de Chile un país más equitativo. Es la institución que coordina el CIF.
Carabineros de Chile *	La policía nacional de Chile, que tiene jurisdicción sobre todo el territorio nacional de Chile, a través de su Zona de Prevención.
La Policía de Investigaciones de Chile (PDI) *	Policía civil que es responsable de controlar e investigar delitos graves.
El Ministerio Público (Fiscalía) *	Una institución pública autónoma cuya función es dirigir la investigación de los delitos, llevar a los imputados a los tribunales, en su caso, y brindar protección a víctimas y testigos.
Tribunales de Garantía *	Se encargan de dictar sentencias en los casos en que la denuncia se refiera a un delito. Si bien el Fiscal es el encargado exclusivo de la investigación y la acusación, los jueces de garantía tienen la función exclusiva de juzgar; no tienen poder para investigar delitos, solo para juzgarlos.

Institución	Función
Tribunales de Familia *	Un sistema de tribunales profesionales especializados dedicados exclusivamente a hacerse cargo de los conflictos familiares en un enfoque integral y multidisciplinario, con el apoyo y valoración permanente de psicólogos y asistentes sociales especializados en temas familiares. Los trámites son totalmente orales, transparentes e inmediatos; por tanto, el juez y todas las partes del juicio deben estar presentes en todas las audiencias y las actuaciones deben realizarse sin la intervención de intermediarios.
Ministerio del Interior y Seguridad Pública *	Gestiona los Centros de Atención a Víctimas del Delito a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito y su Programa de Atención a Víctimas.
Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SernamEG) *	Tiene la función de prevención, atención, protección y reparación a través de sus centros nacionales, regionales y territoriales en todo el país. El SernamEG cuenta con 109 centros para mujeres en todo el país, 15 centros para hombres involucrados en violencia contra la mujer, 49 albergues para víctimas de violencia, 1 albergue para víctimas de trata de personas, 3 centros de atención y reparación en casos de violencia sexual y un Servicio de línea directa que brinda asistencia de emergencia y brinda servicios de seguimiento a través de Carabineros.
Servicio Nacional de Menores (SENAME) *	Brinda protección a los hijos de mujeres víctimas de violencia u otros niños afectados por esta violencia.
Servicio Médico Legal (SML) *	A través del Área de Género y Derechos Humanos brinda información forense para la calificación de feminicidios incluso a los familiares de la mujer.
Ministerio de Salud (MINSAL)	Cumple un rol importante en la detección por las consultas que recibe y por la responsabilidad que tiene de informar a sus pacientes sus derechos e incentivarlos a hacer la denuncia. Cumple funciones de acompañamiento a sus pacientes.

Fuente: Elaboración propia.

Nota: (*) Indica instituciones que son parte del Circuito Intersectorial Contra el Femicidio (CIF).

Para mejorar la coordinación institucional en el caso de violencias extremas y femicidio, el Estado chileno ha establecido el Circuito Intersectorial Contra el Femicidio (CIF), el cual tiene como objetivo coordinar la respuesta de las instituciones estatales para el registro, atención, protección, reparación y acceso a la justicia en estos casos. La estructura institucional chilena incluye instituciones y programas encargados de la prevención, atención y protección de las mujeres sobrevivientes de violencia, apoyando su empoderamiento y brindando servicios de reparación, incluidos programas que tienen como objetivo mejorar su autonomía económica. Las instituciones y programas que forman parte de los CIF son las presentadas en la Tabla 1.

El CIF típicamente se activa cuando alguien presenta una denuncia, ya sea a través de Carabineros, Policía de Investigaciones, Fiscalía, Tribunales de Garantía o de Familia. Cuando se presenta una denuncia a través de Carabineros o la PDI, se realiza una evaluación básica de riesgo, a través de un formulario unificado que incluye información básica de identidad junto con información sobre factores de riesgo y antecedentes del caso. La información de este formulario se envía electrónicamente a las demás instituciones en CIF. El CIF Nacional realiza la clasificación de los casos como femicidios consumados o frustrados a través del SernamEG, que luego ofrece representación legal a la mujer o su familia. Los Centros de Atención a Víctimas del Ministerio del Interior brindan atención psicológica reparadora a las víctimas indirectas (generalmente hijos/as de la víctima y / o agresor), y en el caso de feminicidios frustrados, la atención psicosocial se brinda en estos Centros o en los del SernamEG. La coordinación interinstitucional se genera desde el nivel central de cada institución hacia sus representantes regionales, correspondiente al lugar donde ocurrió el femicidio. Por su parte, se espera que estas instituciones a nivel regional estén coordinadas para brindar una atención integral a las sobrevivientes, evitando que tengan que hacer las mismas preguntas en cada etapa y realizando intervenciones complementarias, articuladas y coordinadas. Para ello, en 2016 se creó el Circuito Regional de Femicidios y se instaló a nivel nacional. El circuito regional se reúne mensualmente a través de su equipo técnico y dos veces al año con las autoridades CIF de las instituciones miembros, con el fin de mejorar la coordinación del trabajo diario de los CIF, pero también para reforzar periódicamente el apoyo y compromiso de las autoridades regionales que las conforman.

A pesar de los esfuerzos por lograr una respuesta interinstitucional coordinada, existen obstáculos que impiden una respuesta eficaz a la violencia contra las mujeres. Los esfuerzos existentes de coordinación se centran principalmente en los casos de femicidio, con poca o ninguna información fácilmente disponible para los casos de VCM que no resultan en violencia extrema o la muerte. Por ejemplo, es difícil identificar los casos donde hay violencia recurrente: si una mujer presenta una denuncia, la oficina local no tendrá información sobre un caso anterior si la mujer ya había presentado una denuncia similar en una región o institución diferente. Esto elimina la posibilidad de diagnósticos predictivos, prevención de riesgos y una adecuada priorización de los servicios de asesoramiento y apoyo. Si bien las mujeres y niñas que sufren violencia necesitan un conjunto de servicios que incluyen salud, seguridad / policía, refugio, apoyo económico / fortalecimiento de los medios de vida, apoyo psicosocial y justicia, es difícil rastrear y dar seguimiento a los casos presentados a lo largo de la red de servicios. Además, se encuentran aún mayores barreras para atender ciertas poblaciones marginalizadas,

como son las poblaciones de mujeres migrantes, aquellas en zonas rurales o de pueblos originarios, donde se enfrentan mayores dificultades para coordinar con las instancias que dan servicios. Para las mujeres que residen en zonas rurales, pertenezcan o no a pueblos originarios, la barrera geográfica se suma a todas las brechas que enfrentan también las mujeres que provienen de sectores urbanos, dado que en la actualidad las zonas rurales no están del todo cubiertas por los dispositivos de los servicios estatales. Según los funcionarios/as consultados, las mujeres que recurren en menor medida a la red de servicios estatales en VCM pertenecen a pueblos originarios, o son migrantes, o han sufrido trata de personas, o son trabajadoras sexuales o poseen algún grado de discapacidad física o mental. Estas mujeres pueden sufrir discriminación interseccional con base en su identidad de género y condición de minoría. Por ejemplo, la VCM de pueblos originarios no puede separarse de los contextos más amplios de discriminación y exclusión a los que los pueblos originarios en su conjunto a menudo están expuestos en la vida social, económica, cultural y política.² Desafíos como el acceso limitado o la falta de acceso a la justicia y otros servicios esenciales, incluidos los servicios sociales puede crear condiciones que afecten su desarrollo, seguridad humana y el ejercicio de sus derechos humanos.

A esto agregar, que la oferta de servicios depende del tipo jurídico de violencia sufrida por parte de una mujer. Los tipos de VCM que están tipificados en la legislación chilena y que permiten la activación de la mayoría de los servicios que se ofertan a través de la Ruta Crítica Institucional (RCI)³ de VCM por medio de una denuncia se detallan en la Tabla 2. Por ejemplo, por un lado, la violencia intrafamiliar es atendida en los Tribunales de Familia, mientras que el femicidio y la violencia sexual en el ámbito público son atendidas por los Tribunales de Garantía, en el sistema penal. En las causas penales y de familia, Carabineros de Chile está a cargo tanto de recibir y derivar las denuncias como de hacer cumplir las medidas cautelares y/o protección que dicte la justicia. En general, los servicios que se ofertan cuando se activan las denuncias buscan otorgar protección a la sobreviviente y sus hijos/as, así como también, prestar representación legal en las causas. La oferta de servicios por parte de SernamEG en las causas de VCM es de carácter voluntario para la sobreviviente; es decir, la sobreviviente puede elegir si acepta o no el acompañamiento de SernamEG a lo largo del proceso.

² United Nations Children's Fund (UNICEF) et al, 2013. "Breaking the Silence on Violence against Indigenous Girls, Adolescents and Young Women." New York.

³ La Ruta Crítica Institucional (RCI) de violencia contra la mujer es comprendida como el conjunto de servicios estatales que otorgan prestaciones a las sobrevivientes de violencia en prevención, acompañamiento, sanción y reparación.

Por otro lado, si bien cada institución mantiene registros administrativos, no existe una mirada integral que permita utilizar esta información para fines de mejora de gestión. Cada una de las instituciones que forman parte de la RCI de VCM mantienen registros administrativos de las atenciones que le otorgan a las sobrevivientes. Normalmente éstos responden a fines estadísticos y administrativos, y aunque varios de ellos son ricos en información y podrían aportar a un sistema unificado de datos sobre VCM que posibilite una gestión integral de los mismos, en la actualidad el traspaso de información entre los órganos que intervienen en una causa de VCM no está normalizado y no responde a una mirada integral del caso, perdiéndose muchas veces información muy valiosa en las derivaciones que ocurren en la RCI.

Tabla 2. Tipos de violencias y servicios de la Ruta Crítica Institucional

Tipo jurídico de VCM	Tipo de causa jurídica	Entidades que reciben o hacen la demanda o denuncia	Posibilidad de disentimiento o retractación	Instituciones que ofertan servicios
Violencia Intrafamiliar* que considera violencia psicológica o física perpetrada por un miembro de la familia o de quien tenga vínculo de dependencia o cuidado con algún miembro de la familia	Civil	Policías – Tribunales	Si	Policías, Tribunales de Familia, Corporación de Asistencia Judicial, SENAME y SernamEG
Femicidio que considera el asesinato de una mujer por razones de género	Penal	Ministerio Público – Policías – Familiares de la víctima	No	Policías, Ministerio Público, Corporación de Asistencia Judicial, Subsecretaría de Prevención del Delito, Servicio Médico Legal y SernamEG

Tipo jurídico de VCM	Tipo de causa jurídica	Entidades que reciben o hacen la demanda o denuncia	Posibilidad de disentimiento o retractación	Instituciones que ofertan servicios
Violencia Sexual en el ámbito público	Penal	Policías – Ministerio Público – Funcionarios/as de establecimientos educacionales o de salud – Funcionarios/as públicos	No	Policías, Ministerio Público, Subsecretaría de Prevención del Delito, Servicio Médico Legal y SernamEG

Fuente: Elaboración propia.

* La violencia intrafamiliar se define como “todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o psíquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él; o sea, pariente por consanguinidad o por afinidad en toda la línea recta o en la colateral hasta el tercer grado inclusive del ofensor, su cónyuge o su actual conviviente, o bien, cuando esta conducta ocurre entre los padres de un hijo común, o sobre un menor de edad, adulto mayor o discapacitado que se encuentre bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar”. La violencia contra las mujeres en el ámbito jurídico se aborda bajo la noción “maltrato habitual”, que considera criterios de repetición de actos de violencia, es decir, se castiga con cárcel la violencia psíquica y física ejercida habitualmente.

Más aún, si bien existen instrumentos como la Pauta Unificada de Riesgo ⁴ que permitirían alertas tempranas, éstas no se utilizan plenamente. El uso dispar de la Pauta Unificada de Riesgo (PUR) entre las instituciones de la RCI, así como de otros instrumentos normalizados para la recolección de datos e información, influyen en la incapacidad de la red para prevenir casos de VCM graves o gravísimos, incluyendo femicidios. Asimismo, se observa que, aunque algunas de las instituciones estudiadas conocen y aplican los protocolos para la recolección y protección de datos personales, existe desconocimiento sobre los aspectos legales que se deben considerar para poder recolectar y compartir dicha información entre las instituciones, tal y como solicitar el consentimiento informado de las sobrevivientes y celebrar convenios de intercambio de información entre los órganos que intervienen en causas de VCM.

La falta de coordinación a nivel general de la Ruta Crítica Institucional también afecta la calidad de los servicios otorgados, lo que repercute directamente en la

⁴ La Pauta Unificada de Riesgo es un instrumento que consiste en un programa computacional desarrollado en base a algoritmos matemáticos, la cual contiene un cuestionario estructurado con puntaje asignado a cada pregunta, el que posteriormente de manera automática arroja un nivel cuantitativo de riesgo, permitiendo de esta forma una calificación de situación de riesgo en tres categorías: Vital/Alto, Medio o Bajo.

confianza de las sobrevivientes en la red de apoyo. Un porcentaje muy pequeño de mujeres que sufren violencia presentan denuncias. Existen diversas razones para ello como el miedo a declarar una situación de violencia, el estigma contra las mujeres sobrevivientes, la normalización de la problemática, pero también una parte es por la desconfianza en el sistema. La falta de capacitación de los/as funcionarios/as que realizan la primera acogida, la falta de información sobre los servicios disponibles, la imposibilidad de realizar un seguimiento en los casos entre las instituciones y los recursos limitados destinado a la atención de casos implica que, para muchas mujeres, navegar la ruta institucional implica largas listas de espera, incertidumbre y revictimización.

Buenas prácticas internacionales en mecanismos de gestión de casos de violencia contra las mujeres y plataformas integradas

En general, no existe mucha evidencia respecto a buenas prácticas integrales en el manejo de casos de violencia contra las mujeres, siendo las conocidas principalmente experiencias en países de alto ingreso como Australia, España, Reino Unido y países nórdicos. Entre las buenas prácticas se incluye justamente la estandarización de protocolos entre instituciones, la claridad en la gobernanza, el fortalecimiento y mejora de la calidad de los registros administrativos, el desarrollo de plataformas únicas para recolección de información y el fortalecimiento de las capacidades de los/as servidores/as públicos de las instituciones participantes.

En relación con la plataforma integrada, la literatura internacional muestra que la falta de datos compartidos sobre la violencia contra las mujeres dificulta enormemente la prestación de servicios a las sobrevivientes. Según lo detallado por ONU Mujeres, la recolección y el análisis de los datos administrativos de VCM pueden permitir 1) una mejor comprensión de la demanda y el uso de los servicios (incluidas las deficiencias), 2) una evaluación de la calidad, 3) la gestión de casos dentro y entre sectores, y 4) la estimación de la capacidad de la respuesta a la VCM (incluidos los costos y la asignación de

recursos).⁵ Esto requiere datos estandarizados producidos regularmente para monitorear los esfuerzos para eliminar la VCM.

De manera similar, el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE en inglés) indica que la recopilación y el análisis de datos sólidos son fundamentales para cualquier política o intervención destinada a reducir la violencia contra las mujeres. No obstante, señala que «el gobierno y otras agencias no cuentan con sistemas de recopilación de datos que vayan más allá de las necesidades administrativas internas de sus propias organizaciones ... [en consecuencia], a menudo no es posible rastrear casos en todo el sistema de justicia penal».⁶ Para que los datos administrativos sean útiles, los/as investigadores/as, los/as responsables políticos/as y los/as proveedores/as de servicios deben abordar, entre otros, los siguientes desafíos en la recopilación y análisis de datos administrativos: la necesidad de un entendimiento común de los términos relacionados con la VCM; la necesidad de datos comparables; compromiso político e institucional para apoyar la recopilación de datos administrativos sobre la VCM; dedicar recursos financieros para fortalecer la recopilación de datos administrativos sobre la VCM; y un enfoque sistemático y multidimensional.⁷

Propuesta de Hoja de Ruta

La propuesta de este documento es la necesidad de plantear un nuevo modelo de atención que permita al Estado chileno fortalecer la gestión de casos de violencia contra las mujeres. Dicho modelo de atención debe incluir una estrategia de atención de casos que tenga una secuencia lógica, sin importar cuál es la institución que realiza la primera acogida. Se deberá construir una red de servicios que den orientación a las sobrevivientes sin importar dónde inicia su ruta. Esto requerirá un rediseño del modelo de atención, la definición de un paquete mínimo de servicios, la definición de instrumentos de intervención, y el desarrollo de un sistema de derivación.

⁵ Kendall, T. 2020. "A Synthesis of Evidence on the Collection and Use of Administrative Data on Violence against Women: Background Paper for the Development of Global Guidance." New York: UN Women.

⁶ European Institute for Gender Equality, "Administrative data collection on violence against women – Good Practices", 2016.

⁷ Idem

Este documento presenta una Hoja de Ruta para el Diseño de una Plataforma Integrada de Gestión de Casos que pueda aportar a un nuevo modelo de atención de casos. A través del diseño e implementación de una plataforma informática que facilite la comunicación y coordinación entre las instituciones que forman parte de la RCI, se espera fortalecer la respuesta institucional hacia las sobrevivientes, permitiendo con ello levantar alertas tempranas de VCM, así como también, evitar procesos de revictimización, entre otros aspectos necesarios para avanzar hacia la erradicación de todo tipo de VCM. Sin embargo, el establecimiento de dicha plataforma tendrá un impacto limitado sin un nuevo modelo de atención. Los desafíos no son solo tecnológicos, sino también institucionales, pues detrás del diseño de la plataforma se deberán aunar criterios entre las instituciones del Estado con el fin de dar gobernanza, definir una estrategia de atención integrada y otorgar operatividad a la plataforma. Un proceso de esta magnitud debe involucrar la experiencia y trayectoria no solo de profesionales de las tecnologías de la información, sino también de autoridades y funcionarios/as que, como conocedores de la política pública en materia de violencia de género, deberán utilizar todos los mecanismos legales a su disposición para que dicha estrategia, y la coordinación deseada por medio de la plataforma sea efectiva.

El desarrollo de una plataforma integrada de gestión de casos de violencia contra las mujeres aportaría un salto cualitativo en cuanto a la forma de abordar los casos de este tipo de violencia. El desarrollo de dicha plataforma plantea la necesidad de observar y comprender a las instituciones y servicios que se prestan en la Ruta como un todo, compuesta por partes que se complementan y colaboran para dar una respuesta unificada, eficaz y oportuna en cada caso de VCM que ingresa en la RCI. Asimismo, el desarrollo de esta ruta incorpora elementos tecnológicos que permitirán unificar datos pertinentes para la toma de decisiones en cada etapa de la Ruta, evitando la duplicidad de registros, y asegurando la disponibilidad de información en tiempo real para los órganos del Estado que participan en los procesos. Si bien el foco de la plataforma es en mejorar la gestión de servicios en protección y reparación y la calidad de la información, una vez funcional puede aportar en la prevención en la medida en que se puedan generar alertas tempranas.

La hoja de ruta es el resultado de la consolidación de cinco componentes que formaron parte de un diagnóstico integral. Este documento es el resultado de un análisis de carácter multidimensional cuyo fin fue obtener una mirada integral sobre cómo se estructuran y coordinan las instituciones estatales dentro de la RCI que brindan servicios a las sobrevivientes de VCM. El diagnóstico consideró los siguientes componentes:

1. *Análisis cuantitativo de la Encuesta Nacional de Violencia Intrafamiliar 2020 (ENVIF, 2020)* orientado a indagar sobre la prevalencia de la violencia intrafamiliar (VIF) en Chile y las características de dicha violencia (Saavedra, 2021).
2. *Estudio cualitativo sobre percepción de la oferta de servicios estatales en VCM*, de beneficiarias, funcionarios/as que se desempeñan en primera atención y especialistas en violencia de género de la academia y de la sociedad civil, con el objetivo de detectar expectativas, brechas y oportunidades de mejora en los servicios de la red (Saez et al, 2021).
3. *Levantamiento de procesos en las instituciones que prestan servicios* en la red estatal de atención en VCM, orientado a detectar instrumentos, procedimientos y protocolos para la gestión de casos de VCM (Matamala, 2021).
4. *Levantamiento legal del marco normativo que rige los registros administrativos de información personal y el intercambio de datos entre instituciones de la RCI*, e identificación de las barreras y nudos críticos reconocidos por ellas, con el propósito de retroalimentar el proceso con orientaciones, buenas prácticas e instrumentos jurídicos que apoyen el intercambio de información en una futura plataforma integrada de gestión de casos de VCM (Reyes, 2021).
5. *Levantamiento en Tecnologías de la Información (TI)*, orientado a identificar la existencia, gestión y posibilidad de interoperar de los registros administrativos que producen las instituciones que forman parte de la RCI (Beltrán, 2021).

La información contenida en los documentos de cada uno de los componentes posee una profundidad y riqueza que es imposible reproducir íntegramente en este documento. Sin embargo, se busca consolidar aquellos temas que emergieron con fuerza en varios de ellos y que consideramos es necesario tener en cuenta para abordar el diseño de la plataforma unificada de casos de VCM.

A lo largo del diagnóstico se invitó a participar voluntariamente a las instituciones que componen la Ruta Crítica Institucional. Por lo mismo, la información y datos recabados en dicho diagnóstico debe ser mirada como de carácter indagatorio, pudiendo constituirse como una línea base para futuras sistematizaciones. Las instituciones que fueron incorporadas en este diagnóstico fueron: Carabineros de Chile, Fiscalía de Chile, Ministerio de Salud, Poder Judicial, Policía de Investigaciones de Chile, Servicio Médico Legal, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, Servicio Nacional de Menores, y Subsecretaría de Prevención del Delito.

El resto de este documento está organizado de la siguiente manera. Primero, se resume el análisis y diagnóstico levantado en los estudios de base y se presentan los hallazgos generales sobre el funcionamiento de los servicios de atención, protección y reparación de casos de VCM en la RCI. Segundo, se presentan hallazgos relevantes para el desarrollo de una plataforma integrada de gestión de casos. Finalmente, se describe una hoja de ruta que define los pasos mínimos a seguir para lograr, en el mediano plazo, el diseño de una plataforma informática para la gestión integrada de casos de VCM que incorpore a la mayoría de las instituciones que hoy forman parte de la RCI.

Hallazgos generales sobre la violencia contra las mujeres en Chile y la prestación de servicios que ofrece el Estado

El presente capítulo expone los hallazgos generales que surgen de los cinco estudios respecto la situación de violencia contra las mujeres en Chile y la respuesta del Estado enfocada a la Ruta Crítica Institucional de Violencia contra las Mujeres. El objetivo del capítulo es obtener una mirada integral sobre la oferta de servicios estatales y comprender cuáles son los principales nudos críticos que impiden a la red de servicios otorgar una respuesta adecuada y oportuna a las mujeres usuarias. Los hallazgos apuntan a la necesidad del fortalecimiento del sistema de respuesta para las mujeres que han sufrido violencia que permita la adopción y máxima utilidad de una plataforma de gestión de casos. El capítulo se divide en tres grandes secciones: la primera sección se refiere a la situación de VCM y la búsqueda de ayuda en mecanismos formales; la segunda sobre el enfoque de judicialización de los casos de VCM lo que impide la prevención y una respuesta integral del Estado; y la tercera sobre las limitaciones propias del sistema de respuesta para ofrecer un apoyo integral a las víctimas y sobrevivientes de violencia.

Niveles de violencia contra las mujeres en Chile y las respectivas denuncias

Altos niveles de violencia contra las mujeres

A pesar de los esfuerzos estatales por erradicar la violencia contra la mujer, no se observan mejoras sustantivas en los indicadores en los últimos años. Según datos oficiales la VCM en Chile (violencia intrafamiliar (VIF) física, psicológica o sexual por un miembro de la familia, o bien violencia sexual fuera del ámbito familiar y femicidios⁸) se mantiene con leves variaciones en los últimos ocho años. Primero, según la Encuesta de Violencia contra la Mujer en el Ámbito de Violencia Intrafamiliar y en Otros Espacios (ENVIF-VCM), el indicador de prevalencia de violencia intrafamiliar en la vida de las mujeres incrementó de 32,6 por ciento en 2012, a 38,2 por ciento en 2017 y a 41,4 por ciento en 2020 (Figura 1).⁹ Este indicador considera la VIF psicológica y/o física perpetrada por la pareja, expareja u otro miembro de la familia, así como también, violencia sexual de parte de la pareja o expareja. Por otro lado, según los datos publicados por el SernamEG, en los últimos ocho años hubo un incremento en la tasa de femicidios¹⁰ de 1,31 por cien mil mujeres en 2012, a 1,70 en 2017 y a 1,97 por cien mil mujeres en 2020 (Figura 2), más allá de que desde hace varios años se legisló sobre este tema.^{11,12}

⁸ En Chile el diseño de la política pública en materia de violencia de género contra la mujer se funda en la concepción jurídica de ésta y circunscribe la oferta estatal de servicios en VCM a los tipos de violencia que sanciona la ley: violencia intrafamiliar, violencia sexual y femicidio.

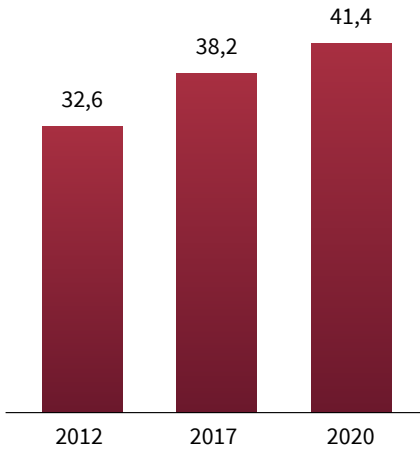
⁹ Metadato del indicador Prevalencia vida VIF general mujeres: https://geoarchivos.ine.cl/Files/GENERO20/Metadato_VIF_general_VIDA.pdf

¹⁰ Considera femicidios frustrados y consumados perpetrados por la pareja o expareja.

¹¹ Cada 100 mil mujeres en base a proyección de población del Instituto Nacional de Estadísticas. Fuente: https://www.ine.cl/docs/default-source/proyecciones-de-poblacion/cuadros-estadisticos/base-2017/ine_estimaciones-y-proyecciones-de-poblaci%C3%B3n-1992-2050_base-2017_tabulados.xlsx?sfvrsn=68eefb1_9

¹² La legislación chilena tipificó el femicidio por primera vez en 2010, el cual se define como “El asesinato de una mujer ejecutado por quien es o ha sido su cónyuge o conviviente, o con quien tiene o ha tenido un hijo en común, en razón de tener o haber tenido con ella una relación de pareja de carácter sentimental o sexual sin convivencia”. Ley 21.212 de 2020. Fuente: <https://www.bcn.cl/ley-chile/navegar?idNorma=1143040&tipoVersion=0>

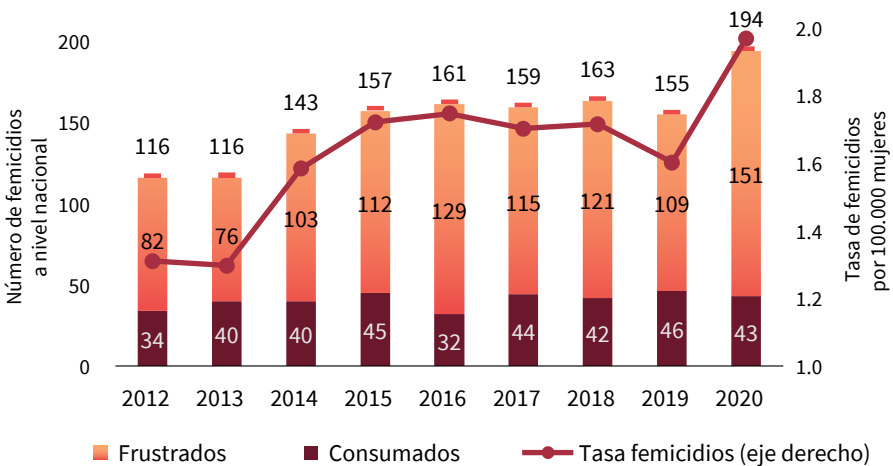
Figura 1 Porcentaje de mujeres (15 a 65 años) que señala haber sufrido algún tipo de violencia intrafamiliar durante su vida



Fuente: ENVIF-VCM 2020.

La violencia infligida por la pareja es una de las formas más comunes de violencia contra las mujeres. El 73,7 por ciento de las agresiones declaradas en los últimos 12 meses¹³ por violencia intrafamiliar psicológica y el 72,2 por ciento de las agresiones declaradas por violencia intrafamiliar física fueron perpetradas por la pareja actual o expareja. En términos de prevalencia, 1 de cada 4 mujeres entre 15 y 65 años que ha estado alguna vez en una relación de pareja declara haber sido víctima de algún tipo de violencia de pareja en los últimos 12 meses, ya sea psicológica, física, sexual y/o económica, siendo la violencia psicológica el tipo de violencia que presenta la prevalencia más alta (Figura 3).

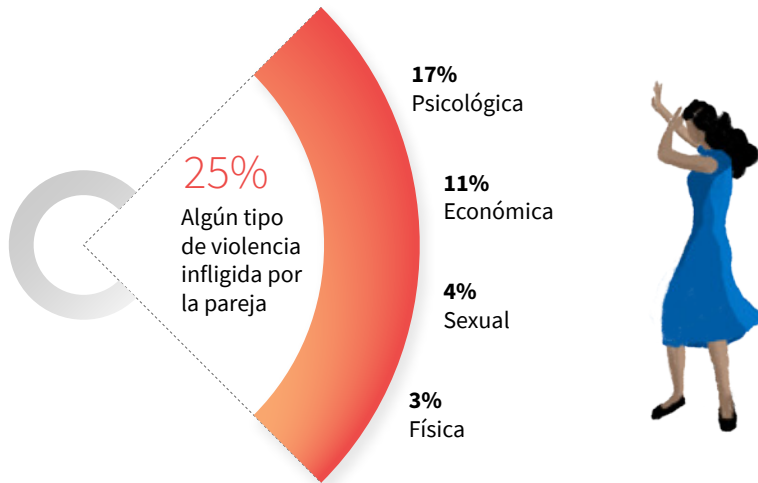
Figura 2 Femicidios en Chile, 2012-2020 (número de femicidios y tasa de femicidios por 100.000 mujeres a nivel nacional)



Fuente: SernamEG, INE.

¹³ Indicador: https://historico-amu.ine.cl/genero/files/indicadores/autonomia_fisica/pdf/metadato/Metadato_VIF_general_ANIO.pdf

Figura 3 Porcentaje de mujeres (15 a 65 años) que señala haber sufrido algún tipo de violencia por parte de la pareja o expareja en los últimos 12 meses



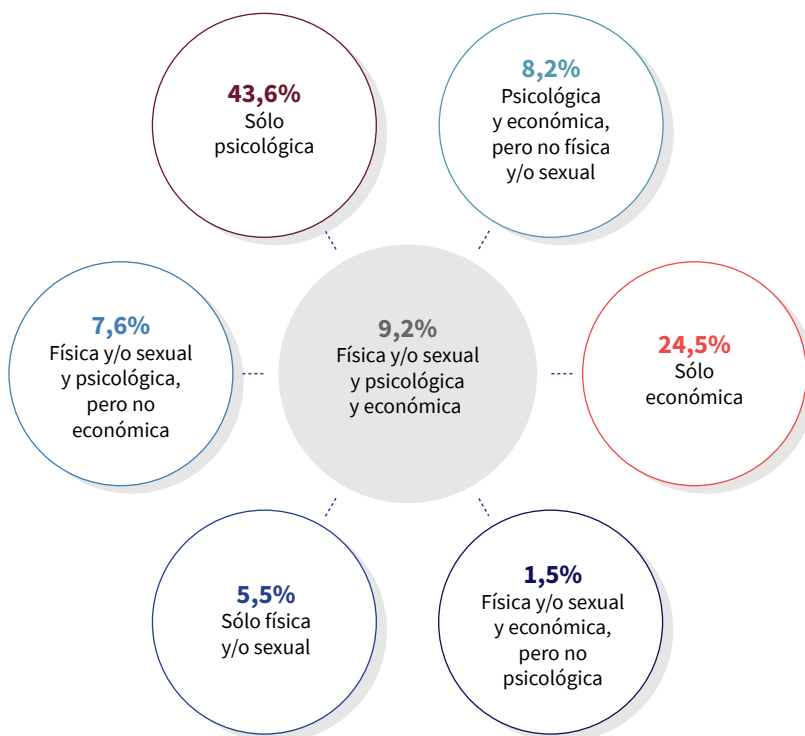
Fuente: Saavedra (2020) en base a ENVIF-VCM 2020.

Una importante proporción de las mujeres que reporta haber sido víctima de violencia infligida por la pareja o expareja experimenta múltiples tipos de violencia. Del total de mujeres entre 15 y 65 años que reportan haber sufrido algún tipo de violencia de pareja en los últimos 12 meses, ya sea violencia psicológica, económica, física, y/o sexual, el 26 por ciento declara haber sido víctima de más de un tipo de violencia. En general, la violencia física y la violencia sexual van acompañadas de violencia psicológica. De hecho, el 17 por ciento reporta haber sido víctima al mismo tiempo de violencia física y/o sexual y de violencia psicológica. Por otro lado, el 8 por ciento reporta haber sido víctima de violencia psicológica y económica sin violencia física y/o sexual (Figura 4).

Además, al parecer Chile ha registrado un aumento de violencia de género durante la pandemia. De hecho, a nivel mundial la violencia doméstica se ha disparado, provocada por tensiones en diversos ámbitos. Debido a las medidas de contención como la cuarentena, mujeres se ven obligadas a «encerrarse» en casa con sus abusadores al mismo tiempo que los servicios de apoyo de las sobrevivientes se interrumpen. En Chile, por ejemplo, las llamadas a línea directa nacional de ayuda para casos de abuso doméstico aumentaron un 81% entre marzo y abril del 2020.¹⁴ Se necesitan más estudios para indagar sobre esta situación.

¹⁴ Presentación del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, “Plan de Contingencia Covid-19”, 27 de mayo 2020

Figura 4 Tipos de violencia experimentados por mujeres que declaran haber sufrido algún tipo de violencia de pareja o expareja en los últimos 12 meses



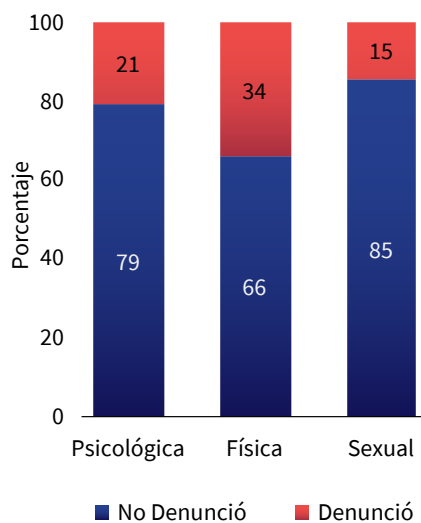
Fuente: Saavedra (2020) en base a ENVIF-VCM 2020.

Pocas denuncias

A pesar de los altos niveles de violencia contra las mujeres, una proporción muy pequeña de quienes sufrieron violencia por parte de su pareja o expareja realizan una denuncia; de éstas, un porcentaje menor termina en una sentencia. Según la ENVIF (2020), únicamente el 22 por ciento de las mujeres que reportaron haber sufrido violencia por parte de su pareja o expareja se atrevieron a denunciar sus casos a la policía (Saavedra, 2021). Por tipo de violencia, solo el 21 por ciento denunció en casos de violencia psicológica, el 34 por ciento en casos de violencia física, y solo el 15 por ciento en casos de violencia sexual (Figura 5).

Para las mujeres que llegan a hacer la denuncia, se debe fortalecer la respuesta institucional para garantizar su protección. A través de los años, varias de las mujeres víctimas de femicidio registraban denuncias por VIF en Carabineros o en el Sistema Judicial, o bien, contaban ya con medidas cautelares. Según un reportaje de CIPER Chile “En 2018 el 45% de las mujeres habían denunciado a su agresor antes de ser víctima de femicidio; en 2019 lo había hecho un 36% y en 2020 la cifra bajó a 25%”. Adicionalmente, analizando los casos de los años 2018 a 2020 y el estado de esas causas, de un total de 131 femicidios reconocidos por SernamEG, sólo el 14,5 por ciento de los juicios está concluido y el 51 por ciento se encuentra en proceso.¹⁵

Figura 5 Porcentaje de las mujeres víctimas de violencia de pareja o expareja que denuncian



Fuente: Saavedra (2020) en base a ENVIF-VCM 2020.

La desconfianza en la red de servicios estatales para mujeres que sufren violencia es una de las principales razones por las que las sobrevivientes no denuncian. El análisis estadístico de la ENVIF-VCM 2020 señala que justamente entre las principales razones por las que las mujeres encuestadas no denunciaron el último episodio de violencia intrafamiliar está el hecho de que no cree que la denuncia sirva o porque había denunciado antes y no pasó nada (22 por ciento de mujeres que sufrieron violencia física, 13 por ciento de mujeres que sufrieron violencia sexual, y 15 por ciento que sufrieron violencia psicológica). Otras razones encontradas fueron porque la mujer no valoró la situación de violencia vivida como algo serio (23 por ciento de mujeres que sufrieron violencia física, 13 por ciento de mujeres que sufrieron violencia sexual y 39 por ciento que sufrieron violencia psicológica) y porque le daba vergüenza hacer la denuncia (23 por ciento de mujeres que sufrieron violencia física, 21 por ciento de mujeres que sufrieron violencia sexual y 16 por ciento que sufrieron violencia psicológica) (Tabla 3) (Saavedra, 2021).

¹⁵ Reportaje CIPER Chile: Femicidios no bajan a pesar de reformas y políticas contra la violencia de género: 131 víctimas entre 2018 y 2020. Publicado el 07 de marzo de 2021. Fuente: <https://www.ciperchile.cl/2021/03/07/femicidios-no-bajan-a-pegar-de-reformas-y-politicas-contra-la-violencia-de-genero-131-victimas-entre-2018-y-2020/>

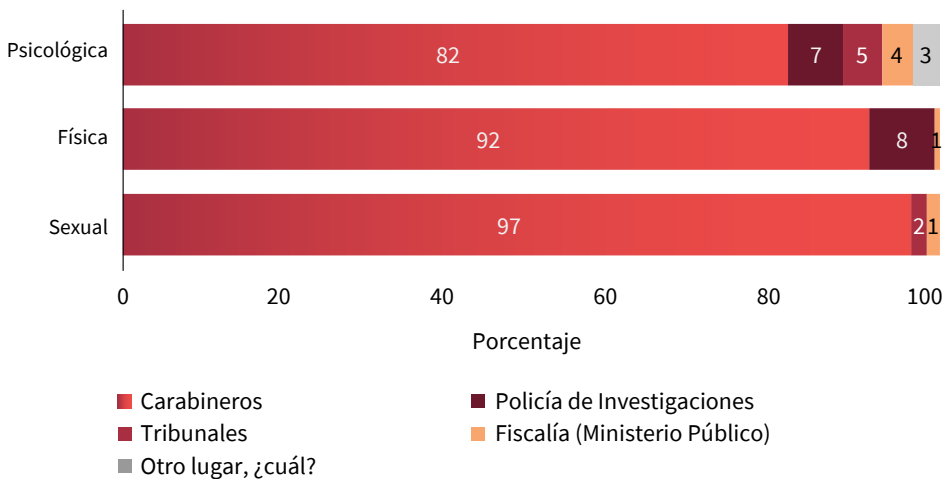
Tabla 3. Razones por las cuales no denunció

Razones por las cuales no denunció	Psicológica	Física	Sexual
No sabía que podía denunciar esta situación	10	9	14
No sabía dónde denunciar	7	3	3
No creo que denunciar sirva o había denunciado antes y no pasó nada	15	22	13
El lugar para denunciar queda lejos de mi domicilio	1	10	2
Me daba vergüenza contar mi situación	16	23	21
Tuve miedo de que me pasara algo a mi o a mis hijos/hijas o familiares o conocidos	8	12	15
Las cosas mejoraron o él/ella pidió disculpas o me dijo que no volvería a suceder	8	7	18
Por temor a que mi marido/pareja vaya preso/a	4	7	3
No lo hice por mis hijos/as, por lo que ellos pudieran pensar	4	9	3
Por temor a que no me creyeran, porque no tenía testigos	6	5	8
Porque mi marido/pareja es quien da el dinero para la casa	3	0	3
Porque no fue algo serio y no lo consideré necesario	39	23	13
La policía me recomendó no registrar la denuncia	2	3	1
Otra razón	33	44	27

Fuente: Saavedra, T. (2020) en base a ENVIF-VCM 2020. Nota: Las mujeres pueden reportar dos razones, por lo que los porcentajes no suman 100.

Dado que la mayoría de las denuncias se realizan a través de Carabineros, esta desconfianza parece recaer principalmente en esta institución. Más del 90 por ciento de las denuncias de violencia física y/o sexual y más del 80 por ciento de la violencia psicológica se realizan por medio de Carabineros (Figura 6). Estas cifras muestran la relevancia de esta institución en la acogida y acompañamiento de las mujeres que denuncian sus casos de violencia. Es por ello, que el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género se ha enfocado a capacitar un alto número de funcionarios de Carabineros y PDI, principalmente en el tema de primera acogida.

Figura 6 Lugar donde se realizan denuncias



Fuente: Saavedra, T. (2020) en base a ENVIF-VCM 2020.

Sin embargo, la normalización de la violencia sigue siendo una de las principales barreras que enfrentan las mujeres al hacer una denuncia. Justamente el estudio cualitativo sobre percepción de la oferta de servicios estatales en VCM (en lo sucesivo denominado como el estudio cualitativo de la Ruta Crítica Institucional) muestra que Carabineros es la institución que presenta más limitaciones a la hora de responder entre las que resaltan la existencia de una naturalización de la violencia por parte de funcionarios/as, una deslegitimación de los relatos, y situaciones en los que los/as funcionarios/as desestiman los relatos que no se ajusten explícitamente a las descripciones legales de la VCM (por ejemplo, cuando no existen lesiones físicas, cuando la mujer no es agredida por un familiar, entre otras) (Saez et al., 2021).

Por otro lado, las mujeres denuncian cuando las situaciones de violencia son frecuentes y ha pasado un tiempo considerable después del primer episodio. El análisis estadístico realizado con la ENVIF indica que para que una mujer esté dispuesta a denunciar, tiene que haber estado expuesta a la violencia de manera repetida. Por ejemplo, las estimaciones indican que en promedio las mujeres que denuncian experimentaron violencia psicológica más de una vez a la semana, violencia física más de una vez al mes, y violencia sexual más de una vez en el año (Saavedra, 2021). Por otro lado, el estudio cualitativo de la Ruta Crítica Institucional muestra que muchas de las mujeres consultadas señalaron haber demorado más de 5 años en denunciar por primera vez, siendo la existencia de hijos/as, hijastros/as o

nietos/as, sus propias reflexiones y deseos, y el consejo de familiares directos y de amigos/as los principales factores que consideraron para tomar la decisión (Saez et al., 2021). El análisis del ENVIF-VCM confirma que el hecho de que las mujeres cuenten con redes de apoyo es importante para la denuncia. También es importante agregar que la encuesta identificó el empoderamiento económico de las mujeres como un factor importante que aumenta la probabilidad de denunciar (Saavedra, 2021).

*“Le pregunta a una [el Carabini-
nero]- ¿Le pegó? A lo mejor us-
ted hizo algo, usted provocó-”*

Mujer sobreviviente de la Región
de O’ Higgins

*“Una vez le pregunté a un
Carabiniero, porque le dije que
yo sufría maltrato y todas esas
cosas, y prácticamente me dijo
que tenía que tener moretones
y que si no estaban [las marcas
físicas de la violencia] no era
violencia. Y eso fue también lo
que me desanimó a mí, porque
dije ¿Qué tengo que hacer,
tener heridas en todo el cuerpo
para que sí me crean?”*

Mujer sobreviviente de la Región de Arica

Una orientación a la judicialización de los casos de VCM

Como un hallazgo fundamental, los estudios concluyeron que el diseño y funcionamiento de la RCI está muy orientado a la judicialización de los casos de VCM, lo que impide la prevención y una respuesta integral. La mayoría de los servicios que oferta el Estado en materia de violencia contra las mujeres se

activan luego de que la sobreviviente realiza la denuncia. Las denuncias por VCM pueden seguir dos caminos:

1. *Denuncia por VIF*, donde el caso pasará a Tribunales de Familia. Si los hechos denunciados no son constitutivos de delito, el Ministerio Público no participará en el proceso y la sobreviviente podrá solicitar voluntariamente el acompañamiento de SernamEG.
2. *Denuncia por violencia sexual o femicidio*, donde el caso pasará a Tribunales de Garantía, en el sistema penal, y donde el Ministerio Público jugará un rol importante en el proceso. Nuevamente, la sobreviviente podrá solicitar voluntariamente el acompañamiento de SernamEG.

La obligación de judicializar los casos para poder acceder a la gama de servicios del Estado debilita una gestión integral en violencia contra las mujeres. La obligación para las mujeres de judicializar sus casos para poder acceder a los servicios que oferta la RCI, es una barrera que impide acceder a servicios integrales orientados a brindar prestaciones psicológicas y otras que fomentan la autonomía económica. Asimismo, esta obligación impide al Estado tener una gestión integral en VCM orientada hacia la prevención, la detección temprana, y un acompañamiento y reparación integral.

En general, el marco legal vigente limita tener una mirada integral sobre el fenómeno de la violencia contra las mujeres. La RCI está diseñada en función del marco legal vigente, el cual imposibilita el accionar institucional temprano en violencias que no están tipificadas en la normativa, por lo que se complejiza el acompañamiento integral como la atención a las sobrevivientes.

Es por ello la importancia de redoblar esfuerzos por avanzar en la Ley de Violencia Integral, un proyecto de Ley que puede solucionar vacíos.¹⁶ Por ejemplo, permitiría a las instituciones de la RCI diseñar planes y programas para sobrevivientes de violencia de género que puedan actuar más allá de los tipos jurídicos de violencia. Para ello, existen varios esfuerzos de parte del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género para avanzar en la Ley de Violencia Integral, reconociendo este impacto positivo.

¹⁶ Boletín 11077-07 Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Ver: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11592&prmBoletin=11077-07>

Por su lado, SernamEG es la única institución que puede activar sus servicios sin que la mujer haya realizado una denuncia. A diferencia de las otras instituciones, SernamEG tiene una orientación integral dirigida más hacia la sobreviviente que a los procesos legales. Sin embargo, su rol a nivel de la Ruta es débil en relación con las instituciones de protección y resolución, especialmente en comparación con el rol que cumplen Carabineros de Chile y el Poder Judicial, donde están puestas la mayoría de las expectativas y decepciones de las sobrevivientes.

Respecto a la tipificación de la violencia contra las mujeres, es necesario también un avance legislativo. Se celebra la reciente aprobación de la “Ley Gabriela”, destinada a sancionar la VCM, que tipifica como delito la violencia por parte de la pareja que no es el cónyuge, además de incorporar la figura de la violación con femicidio y ampliar el concepto de femicidio en los casos en que éste ocurre fuera de una relación afectiva –femicidio por causa de género– y el femicidio íntimo que incorpora la relación de pareja con el autor del delito habiendo existido o no convivencia. Sin embargo, todavía existen tipos de VCM que no están tipificados tales como violencia sexual policial en protesta social, el acoso sexual sin contacto corporal (incluyendo la difusión de material íntimo y el hostigamiento mediante actos o expresiones verbales de carácter sexual), los casos de femicidio entre mujeres lesbianas, femicidio de trabajadoras sexuales, entre otras (Sociedad Civil Chile 2016, OEA 2017). Esta situación evidentemente presenta una barrera para que muchas sobrevivientes accedan a los servicios.

Las principales limitaciones del sistema para dar una respuesta integral

Con base en los distintos estudios que integran este documento, se identificaron cinco principales limitaciones operativas del sistema de respuesta a mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia para dar un apoyo integral que satisfaga a las potenciales beneficiarias y recoja de mejor manera su experiencia. Estas limitaciones son: 1) falta de coordinación entre instituciones; 2) complejidad de la oferta; 3) las deficiencias en los procesos legales y de acompañamiento; 4) la falta de sensibilización, capacitación y especialización en violencia de género de funcionarios/as, autoridades y tomadoras/es de decisiones y 5) la falta de recursos para la gestión institucional. A continuación, se detallan cada una de estas limitaciones.

Falta de coordinación entre instituciones

No existe una institución que gobierne y coordine a los actores de la Ruta Crítica Institucional con foco en las beneficiarias.

La falta de coordinación entre las instituciones que forman parte de la red de servicios estatales en VCM se observa en todos los aspectos estudiados: procesos institucionales; aspectos legales; tecnologías de la información; y percepción de sobrevivientes, funcionarios/as y especialistas. En general, la gestión de cada una de las instituciones de la RCI responde a aspectos administrativos propios de su labor y no

otorga mayor relevancia a la recolección y gestión sistémica de datos e información sobre los casos de VCM que atiende, así como tampoco a la comunicación de éstos a las otras instituciones donde se derivan los casos para la mejor atención a la sobreviviente. A nivel de procesos, se observa que tanto funcionarios/as como autoridades de todas las instituciones desconocen el rol que tiene cada institución en la red de servicios estatales en VCM, lo que disminuye la posibilidad de que la red funcione de forma integral y que las personas que son atendidas puedan beneficiarse de un sistema realmente integrado que les de la máxima ayuda y no las revictimice.

“Ministerio Público tiene una información, Carabineros tiene otra información, PDI tiene otra información. Servicio Médico Legal o MINSAL (...) Prevención del Delito tiene otra ficha (...) no hay un sistema que esté consolidado de información que te genere las políticas públicas”

Especialista de la Sociedad Civil

Existe una carencia de gobernanza a nivel de red de servicios estatales en violencia contra las mujeres que dificulta la coordinación, seguimiento y trazabilidad de casos. Aun cuando el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género es la institución llamada a desarrollar políticas, planes y programas destinados a atender, prevenir, erradicar y sancionar la VCM, generando los espacios de coordinación entre los organismos de la Administración del Estado a nivel nacional, regional y local,¹⁷ lo cierto es que el diseño normativo en VCM provoca que la coordinación interinstitucional sea compleja, pues el acompañamiento de SernamEG en las causas de VCM es de carácter voluntario, es decir, las sobrevivientes

¹⁷ Ley 20.006 sobre VIF en su Artículo N°4, numeral c) indica que el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género está mandatado a “...el diseño, coordinación y evaluación de las políticas, planes y programas destinados a promover la equidad de género, la igualdad de derechos y de procurar la eliminación de toda forma de discriminación arbitraria en contra de las mujeres”.

pueden elegir o no ser acompañadas por SernamEG. Por otro lado, tanto el Ministerio Público, como los Tribunales de Familia tienen autonomía y por tanto no están obligados a coordinarse con el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género o SernamEG. Las instituciones que forman parte de RCI cumplen con levantar estadísticas y recolectar datos para reportar a agentes coordinadores, pero no necesariamente para asegurar un seguimiento o

trazabilidad de casos que pudiera mejorar la experiencia y atención a la persona que reporta la violencia. Más aun, no existe un sistema permanente y unificado de medición de calidad de los servicios estatales ofertados que permita realizar un monitoreo y evaluación de los servicios prestados por las instituciones de la RCI.

“Lo que hay es un juntar números, juntar estadísticas, se atendieron ‘tantas’... Ya, pero ¿qué pasó con ésta? ¿Veamos qué pasó con ésta otra: ¿volvió, reincidió, dónde está? No hay indicadores de seguimiento de resultados”

Especialista consultado

La falta de gobernanza y coordinación dificulta la implementación de un sistema de alerta temprana. Normalmente la gestión de una institución termina cuando el caso de violencia es derivado a otra institución, sin que exista la obligatoriedad del traspaso oportuno de información que permita a los otros organismos contar con antecedentes que faciliten la detección temprana o bien, que eviten la revictimización de las sobrevivientes (Matamala, 2021). Además, esto impide el seguimiento integral del caso a través de todas las etapas de la ruta, labor que solo cumple SernamEG cuando interviene en los casos. Sin embargo, dicha intervención no es obligatoria, por lo tanto, una sobreviviente podría transitar la RCI sin nunca solicitar las prestaciones de SernamEG (Saez et al, 2021).

No se comparte la Pauta Unificada de Riesgo para emitir alertas tempranas entre las instituciones. Si bien la PUR es un instrumento consensuado entre las instituciones y que podría facilitar la coordinación interinstitucional, ésta no es utilizada consistentemente (Beltrán, 2021, Matamala, 2021, Saez et al, 2021). Muchas de las variables levantadas por la PUR coinciden con aquellas que fueron identificadas como factores que aumentan el riesgo de que una mujer sufra femicidio en Chile (Saavedra, 2021).¹⁸ La información recopilada en la PUR es utilizada para la

¹⁸ Estos factores incluyen el ser joven, tener bajos niveles de educación, tener alguna discapacidad y haber sido víctima de abuso sexual en la infancia; así como también, características de las parejas o exparejas asociadas a comportamiento agresivo en espacios públicos, haber sido víctima de violencia doméstica en la infancia, haber sido testigo de violencia contra la mujer dentro del núcleo familiar y el

construcción de un indicador del nivel de riesgo en que se encuentra cada víctima que denunció la violencia, lo que posibilitaría un sistema de alerta temprana en los casos clasificados como de alto riesgo con la espera de así prevenir a tiempo potenciales casos de femicidio. Si la PUR fuera utilizada sin falta por todas las instituciones, se podría contar con una base de datos que contribuiría hacia una gestión unificada de casos VCM. Sin embargo, su uso no es obligatorio y por tanto no se llena o se hace de forma incompleta e inconsistente.

Complejidad de la oferta

Actualmente, el diseño normativo en materia de violencia de género en Chile es complejo pues tiene una doble vía judicial dependiendo del tipo de violencia.

Como se mencionó en la sección anterior, mientras la violencia intrafamiliar (psicológica y/o física) es atendida por los Tribunales de Familia, la violencia sexual y el femicidio son atendidos por los Tribunales de Garantía en el Sistema Penal de la mano del Ministerio Público. Tanto los Tribunales de Familia como el Ministerio Público tienen autonomía constitucional.

Es así como el trayecto que sigue una sobreviviente a través de la Ruta Crítica Institucional depende de cómo se encasilla su caso de violencia en la legislación.

En general, las sobrevivientes de violencia deben realizar una denuncia para ingresar en la oferta de servicios estatales y obtener protección y reparación. A los dos posibles caminos de carácter judicial que pueden seguir las mujeres que sufren violencia, se le puede agregar un tercero que es de carácter voluntario y que puede ser complementario a los dos caminos judiciales que es el acompañamiento multidimensional en violencia intrafamiliar y otras violencias contra la mujer que considere atención psicológica continua y permanente, acompañamiento permanente durante toda la ruta y acompañamiento en el desarrollo de herramientas que les permitan tener autonomía económica (capacitación, bonos, subsidio habitacional, entre otros aspectos), de la mano del SernamEG, que acompaña de manera integral a la mujer, haya o no denunciado su caso.

Más aún, el camino institucional que sigue cada mujer puede variar. Las instituciones que realizan la primera acogida típicamente incluyen a Carabineros y la PDI (Figura 7). Sin embargo, es posible que las mujeres se aproximen a unidades de la Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD) o que su primer contacto sea en una institución fuera del Estado y que la denuncia se presente directamente en Tribunales de Familia. El Ministerio de Salud (MINSAL) no recibe denuncias y

consumo frecuente de alcohol.

actualmente no es parte del Circuito Intersectorial contra el Femicidio, sin embargo, cumple un rol importante en la detección por los distintos instrumentos y consultas que recibe y por la responsabilidad que tienen de informarle a sus pacientes sus derechos e incentivarlos a hacer la denuncia, como también cumple funciones de acompañamiento a sus pacientes. Por otro lado, si bien SernamEG brinda servicios de acompañamiento, las mujeres que son víctimas de violencia que constituyen un delito también pueden obtener acompañamiento psicológico de parte de la SPD que entrega servicios de primera respuesta (atención en situación de conmoción pública, intervención inmediata y servicios de orientación e información), como también servicios de segunda respuesta (atención presencial de tipo psicológico, social y jurídico) (Matamala, 2021).

La coexistencia de múltiples vías de orientación o información de ingreso para realizar una denuncia puede generar confusión entre las potenciales usuarias, pudiendo incluso desincentivar la decisión de éstas de buscar ayuda. El proceso de orientación y acogida en una primera instancia es una de las prestaciones cruciales en la red de servicios de la RCI en VCM, pues en esta instancia las sobrevivientes suelen estar en estado de conmoción, inseguras y temerosas del paso que están dando. Aun cuando es una importante iniciativa la instalación de teléfonos o números de orientación, normalmente las sobrevivientes no conocen el entramado institucional que compone la red de servicios estatales en VCM, sino que ven al Estado como un solo órgano cuya obligación es acogerlas, protegerlas y repararlas, de ahí que los múltiples canales puedan generar confusión (Saez et al, 2021). Actualmente, se cuentan al menos seis números telefónicos, un WhatsApp, correos electrónicos y redes sociales, entre otros.

VÍAS DE INGRESO TELEFÓNICAS A LA RED DE APOYO

#149 Fono Familia de Carabineros de Chile

#147 Fono Infancia Carabineros de Chile

#133 Carabineros de Chile

#134 de Policía de Investigaciones

#1455 Fono de orientación y ayuda de SernamEG

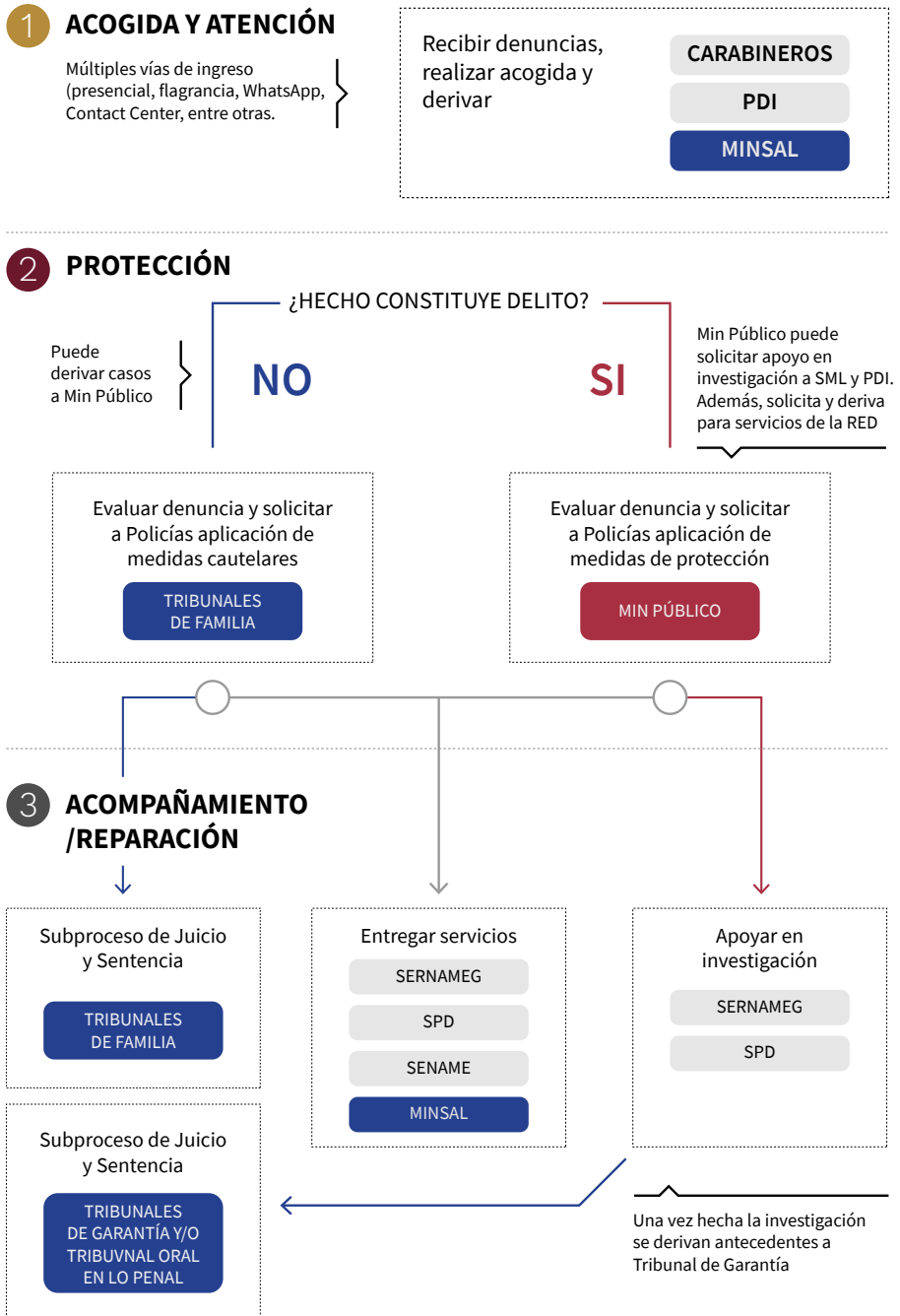
#600 400 0101 Fono Denuncia Segura de la Subsecretaría de Prevención del Delito

#+56 9 97007000 WhatsApp denuncia silenciosa de SernamEG

#1414 Fono Oficina de la Mujer Municipalidad de Providencia



Figura 7 Gestión institucional de casos de Violencia Contra la Mujer



Fuente: Matamala, 2021.

De todos los canales de orientación e ingreso que pone el Estado a disposición de la ciudadanía, solo se puede hacer denuncias en los números telefónicos de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones, lo que quiere decir que solo aquellos casos que ingresaron por estas vías podrán continuar su camino a través de la RCI. El resto de los canales presta orientación y/o contención, generando una brecha entre las sobrevivientes que están teniendo el valor de solicitar ayuda y las instituciones (Matamala, 2021).

Deficiencias en los procesos legales y de acompañamiento

La falta de información sobre el proceso judicial debilita la confianza en el sistema de atención, protección y reparación. Según las sobrevivientes, los/as funcionarios/as y especialistas consultados en el estudio cualitativo de la Ruta Crítica Institucional, existen varios aspectos del proceso judicial que debilitan la confianza en el sistema por parte de las mujeres (Saez et al, 2021). Estos incluyen la ausencia de información sobre los pasos a seguir, incluyendo la descripción de procesos en tribunales, y la obligación legal de contar con representación de un/a abogado/a ante tribunales y aportar pruebas de habitualidad en causas de violencia intrafamiliar.

La revictimización y las demoras excesivas también debilitan la confianza en el sistema. Existe evidencia de que hay una revictimización en los procesos legales, obligando a la sobreviviente a prestar declaración en varias ocasiones. Además, algunas de las sobrevivientes que participaron en el estudio cualitativo de la Ruta Crítica

Institucional señalan que existen demoras excesivas en los juicios, y que las medidas cautelares no se resuelven oportunamente (Tribunales) o no se cumplen

“Carabineros de Chile me juzgó por ser joven, no me creyeron ni hicieron seguimiento, muchas veces los llamé posterior a golpizas y no llegaron. El sistema judicial me juzgó, me cuestionó por mi edad de no tener la madurez suficiente, según su criterio, culpándome y con todas las pruebas ahí, fotos, videos, pantallazos, papeles médicos de urgencias, los golpes en mi cuerpo no las creyeron verídicas. El único lugar que me apoyó y acogió desde la primera instancia fue el Centro de la Mujer”

Joven sobreviviente de la Región del Biobío

“En el proceso existe una constante revictimización”

Funcionario/a del Poder Judicial

(Carabineros). Este incumplimiento de medidas cautelares deja en grave estado de vulnerabilidad a las sobrevivientes. Para ello, existen esfuerzos para promover una ley de monitoreo telemático.

Finalmente, existen debilidades en el acompañamiento de las mujeres sobrevivientes de violencia. Las mujeres que denuncian su caso de violencia enfrentan largas listas de espera que dilatan la atención requerida, especialmente en dispositivos SernamEG (Matamala, 2021, Saez et al, 2021). Asimismo, experimentan una falta de acompañamiento integral a su situación por falta de seguimiento a sus causas, o por derivaciones que no son acompañadas por algún funcionario/a. Las sobrevivientes que participaron en el estudio cualitativo de la Ruta Crítica Institucional dan cuenta de la ausencia de un proceso reparatorio integral, que considere atención psicológica consistente y apoyo estatal que permita la autonomía económica a las sobrevivientes (Saez et al, 2021).

“Entonces yo pedí si por favor de alguna u otra forma me podían colocar una psicóloga, si fuese del hospital, de la posta, de algún lugar, porque yo necesitaba alguien que me oriente. Porque sí, de todo esto he salido sola. Pero también necesito una ayuda profesional, porque soy mamá y soy de todo [Refiriéndose a la cantidad de roles que ejerce para su familia], entonces, todo tiene que pasar por mí, y tengo que estar, digamos, cuerda para mis hijos. Y para toda esta espera y para estar bien, digamos, psicológicamente para poder enfrentar esto que termine y poder dar vuelta la página y seguir adelante otra vez”

Mujer sobreviviente de la región Metropolitana

Falta de sensibilización, capacitación y especialización en violencia de género para funcionarios/as, autoridades y tomadores/as de decisiones

Existe una falta de sensibilización, capacitación y especialización que perjudica la atención que reciben las mujeres que denuncian. Tanto funcionarios/as como especialistas reconocen falta de sensibilización y capacitación para las y los profesionales que interactúan con las sobrevivientes en materia de violencia de género, violencia contra la mujer, derechos humanos, diversidad y discriminación con un enfoque integral, pero también, para las autoridades y tomadores/as de decisiones en el Estado (Matamala, 2021). La falta de capacitación se ve reflejada, por ejemplo, en que un poco más de la mitad de los/as funcionarios consultados

como parte del estudio cualitativo de la Ruta Crítica Institucional reportó no haber sido capacitado en violencia de género en el último año, siendo que todos ellos/as se desempeñan en atención directa a sobrevivientes diariamente (Saez et al, 2021).

Esta falta de capacitación para el personal que está encargado de brindar le ayuda a las personas que sufren de violencia, resulta en un manejo de caso menos eficiente con el potencial de generar más daño a la sobreviviente. Por ejemplo, la Academia Judicial reporta la existencia de una amplia oferta de capacitación en temas de violencia de género contra la mujer, sin embargo, ésta es de carácter voluntario. Esto es importante, pues en el levantamiento de procesos, varios organismos señalaron que el costo de oportunidad de sacar a un funcionario/a de sus labores para ser capacitado es demasiado alto, justificando con ello la falta de capacitación permanente (Matamala, 2021). A nivel de funcionamiento ideal de la RCI e incluso en todas las reparticiones del Estado, la noción de que tanto funcionarios/as de primera atención, como autoridades y altos directivos/as estén sensibilizados y capacitados en violencia de género es condición primordial para garantizar el diseño y la aplicación de políticas públicas efectivas en materia de VCM. Esto, sin duda ayudaría a que los protocolos y normas se cumplan de forma más homogénea en todo el entramado de servicios estatales, desde la orientación, al ingreso de la denuncia, la derivación, el acompañamiento, la judicialización, la sentencia, los procesos reparatorios y la fiscalización del cumplimiento de las medidas cautelares.

Se plantea la necesidad de que tanto los procesos de sensibilización, como de capacitación, además de ser continuos, se diseñen con perspectiva de derechos humanos, género, diversidad, multiculturalidad y no discriminación. Con un mejor proceso de capacitación, se podría evitar la exclusión, maltrato y revictimización de las sobrevivientes de VCM por parte del Estado, garantizando así una atención digna y respetuosa, especialmente con aquella población que suele ser más discriminada en Chile, como lo son las personas que pertenecen a pueblos

“Falta capacitación actualizada para la evaluación de riesgo e implementación de medidas de protección, dado el incremento en las denuncias por VIF y la gravedad de las mismas”

Funcionario/a del Ministerio Público de la Región Metropolitana

“... hay poca capacitación del personal destinado a prestar la atención de víctimas”

Carabinero/a de la Región de O´Higgins

originarios, personas cuya orientación de género o identidad de sexo es diversa, personas en situación de discapacidad y personas migrantes, entre otras.

Recursos insuficientes para la gestión institucional

Existe una fuerte restricción presupuestaria en la cantidad de recursos destinados a acoger y prestar servicios a las mujeres sobrevivientes de violencia que se ve reflejada en largas listas de espera.

Algunas instituciones reportan no poder cubrir la demanda de los servicios que ofrecen dado que ésta supera la oferta disponible, señalando como principales barreras la ausencia de recursos económicos y de personal capacitado, lo que genera listas de espera impidiendo la atención oportuna, especialmente en casos donde están involucrados niños, niñas o adolescentes (Matamala, 2021).

Asimismo, esta restricción presupuestaria resulta en una resistencia institucional a participar en la coordinación de los servicios. Se observa resistencia al cambio por parte de las instituciones a participar activamente en la coordinación de la red de servicios estatales en VCM, debido a la alta carga de trabajo que ello puede significar y a la ausencia de recursos económicos que puedan suplementar el trabajo adicional esperado (Beltrán, 2021, Matamala, 2021, Saez et al, 2021).

Finalmente, la falta de recursos resulta en una alta rotación de personal lo cual vulnera la capacidad del Estado en proveer un buen servicio. El alto nivel de demanda de servicios, la sobrecarga de trabajo y las condiciones laborales de

“La demanda de nuestros servicios no alcanza a ser cubierta, como institución nos hacen falta recursos humanos y económicos para cubrir necesidades...”

Funcionario/a del SernamEG

“Pedimos ayuda y nos mantienen en una lista [de espera] y en esa lista estamos hasta quién sabe cuándo, cuando ya estemos muertas van a llegar a nuestra lista”

Mujer sobreviviente de la región del Biobío

“Si, existe una alta resistencia a hacerse cargo de mejoras asociadas al proceso o al aumento de registros de datos de VCM, tanto por el supuesto aumento de trabajo que esto podría significar como por las funciones asociadas a los perfiles de cargo existentes”

Funcionario/a del Poder Judicial

algunos de las y los profesionales que atienden directamente a las sobrevivientes provocan que exista una alta rotación de personal, lo que impide la especialización en VCM, perdiéndose el conocimiento que adquieren estas personas (Matamala, 2021, Saez, 2021). Mucho del personal de primera línea están bajo contrataciones que se efectúan de manera tercerizada, esto es que el Estado contrata a un intermediario (normalmente ONG, Fundación o Municipalidad) para que se vincule administrativamente con el personal que atiende a las sobrevivientes.

Recomendaciones

Con base en los hallazgos discutidos en este capítulo, se proponen las siguientes acciones, resumidas en la Figura 8.

Figura 8 Recomendaciones para la Ruta Crítica Institucional de Violencia contra las Mujeres



Fuente: Elaboración propia.

- **Diseñar un nuevo modelo de atención de casos** de VCM que permita que el Estado pueda atender estos casos de manera integral, incluyendo aquellas instancias que aún no están tipificadas. El nuevo modelo deberá partir de una nueva estrategia de atención que defina un paquete básico de servicios a ser entregado por una red de servicios coordinada, sin importar dónde se inicia la trayectoria.
- **Definir una gobernanza única** y coordinada que facilite la coordinación, seguimiento y trazabilidad de casos. Esto incluye una gobernanza de un sistema de información, tal como se detalla en los siguientes capítulos.
- **Actualizar, homologar y protocolizar el uso inmediato y permanente de la PUR** en todas las instituciones que forman parte de la RCI.
- **Avanzar en la planificación de un sistema de alerta temprana** inter-institucional en materia de violencia de género. En este sentido, será importante sumar a los gobiernos locales (Municipalidades) y al sector salud como instituciones que forman parte activa de la red de servicios estatales en violencia de género.
- **Contar con un sistema de derivación y asegurar que cumpla la función de un sistema de medición de calidad** permanente y unificado de los servicios estatales ofertados. La estrategia deberá definir el flujo esperado y los instrumentos de intervención en cada caso.
- **Diseñar y generar procesos de sensibilización y capacitación permanentes** con perspectiva de género, derechos humanos, no discriminación y respeto por la multiculturalidad y la diversidad sexual.
- **Garantizar la disponibilidad presupuestaria** para el óptimo funcionamiento de la red de servicios estatales en violencia de género.
- **Mejorar las condiciones de trabajo** de las y los profesionales que se desempeñan en la red de servicios estatales de violencia de género, especialmente de aquellos profesionales cuyas contrataciones son tercerizadas con el fin de garantizar continuidad en la atención a sobrevivientes.

El desarrollo de una plataforma integrada de gestión de casos de VCM puede servir como una herramienta para la implementación de una nueva estrategia de gestión. El siguiente capítulo presenta las barreras identificadas para el desarrollo dicho sistema, tanto en términos de las barreras institucionales, legales y técnicas.

Hallazgos para el diseño de una plataforma integrada de gestión de casos

El establecimiento de una plataforma integrada puede servir como una herramienta clave para la gestión de casos, enmarcada dentro de un nuevo modelo de atención integrado. Los hallazgos del diagnóstico demuestran la necesidad de plantear un nuevo modelo de atención integrado para fortalecer la gestión de casos. Dicho modelo debe incluir una estrategia integral de atención de casos, resolviendo las brechas y desafíos existentes en la RCI. Como parte de esto, el establecimiento de una plataforma integrada puede apoyar este nuevo modelo de atención, fortaleciendo la recolección y uso de los registros administrativos. Dentro de un modelo coordinado de gestión de casos y prestación de servicios, y con el establecimiento de una gobernanza y coordinación entre instituciones, el desarrollo de una plataforma permitirá un mejor seguimiento y trazabilidad de casos, una reducción en la victimización de las mujeres, y la posibilidad de establecer un sistema de alerta temprana.

Dentro de ese contexto, este capítulo presenta de manera específica un análisis de los componentes necesarios de abordar para el diseño de una plataforma integrada de gestión de casos de violencia contra las mujeres. La creación de una plataforma operativa y tecnológica unificada que permita a todas las instituciones de la RCI una gestión integral y centralizada de los casos de VCM se valora como una acción factible y necesaria, que podría, en el mediano plazo, colaborar en la mejora sustantiva de las prestaciones que actualmente otorga el Estado a las mujeres sobrevivientes de violencia que acuden a él por ayuda. Por ejemplo, una plataforma integrada puede dotar a la red de servicios estatales en VCM de una herramienta que disminuya la duplicidad de labores, que estandarice la presta-

ción de servicios de calidad y la práctica de inclusión de consentimiento informado en el reporte, y que permita contar en tiempo real con los elementos de juicio necesarios para la toma de decisiones en cada caso de VCM. Asimismo, una plataforma integrada podría facilitar la detección temprana de casos potencialmente graves, colaborando así en el diseño de un sistema de alertas tempranas que permita a los/as prestadores de servicios estatales tomar medidas necesarias de forma oportuna e integral para evitar situaciones de violencia extrema y femicidios.

Este capítulo se divide en aquellas áreas que se identificaron necesarias a fortalecer dentro del sistema de respuesta chileno, para la creación de una plataforma operativa y tecnológica que mejore el apoyo a las víctimas y sobrevivientes. Estas áreas son: 1) interoperabilidad entre los sistemas informáticos de las instituciones que permitan el seguimiento y trazabilidad en la gestión de casos; 2) estandarización en los procesos; 3) grandes brechas tecnológicas y baja calidad de los datos en los sistemas existentes; y 4) consideraciones legales para el tratamiento e intercambio de información personal disponible en registros.

Fortalecimiento de la interoperabilidad entre instituciones y sus sistemas

Se requiere una gobernanza y articulación integral para el intercambio de información entre las instituciones de la Ruta Crítica Institucional. A nivel administrativo y pese a la existencia de variados convenios de colaboración, tanto bilaterales como multilaterales entre las instituciones de la RCI en los que se acuerda el intercambio de información en el ámbito de sus competencias, se identifica la ausencia de una gobernanza y articulación integral entre las instituciones de la RCI en lo relativo a los procedimientos de intercambio de información entre cada una de ellas (Reyes, 2021).

Como consecuencia, se evidencia nula o baja integración de los sistemas entre instituciones lo que impide hacer seguimiento de casos o rutas críticas. Aun cuando se observa que existe cierta interoperabilidad entre algunos sistemas de registros administrativos que poseen datos vinculados a casos de VCM, estos no proveen toda la información requerida y/o no cuentan con un diseño que permita realizar cruces de datos tendientes a generar una alerta oportuna ante una situación de riesgo inminente de VCM (Beltrán, 2021). Más aún, la falta

de interoperabilidad también es evidente dentro de las propias instituciones, algunas de las cuales cuentan con múltiples sistemas de información que no conversan entre sí. Esto implica, por ejemplo, que, si una mujer presenta múltiples denuncias ante Carabineros en diferentes localidades del país, los sistemas no permiten levantar alertas tempranas. Similarmente, el hecho que MINSAL cuente con 28 sistemas de información que no se comunican implica que no es posible levantar una alerta si una mujer se presenta repetidamente con heridas o golpes en diferentes puntos de atención.

La falta de interoperabilidad limita el seguimiento y trazabilidad de casos. No existe seguimiento a casos derivados entre instituciones, lo que podría estar impactando en que personas sobrevivientes vuelvan a ser objeto de VCM. Por ejemplo, no se realiza un seguimiento adecuado a las medidas cautelares y/o de protección, ni tampoco es posible realizar un seguimiento de casos después de haber realizado derivaciones entre instituciones. De hecho, uno de los principales nudos críticos en el sistema de atención corresponde a la falta de seguimiento de las instituciones una vez realizadas las derivaciones, no logrando hacer el monitoreo y seguimiento necesario para el cierre del caso. De hecho, el “cierre” a nivel institucional por lo general ocurre con la derivación (Matamala, 2021). Por ejemplo, no es posible realizar trazabilidad de causas derivadas desde Tribunales de Familia a Fiscalía debido a que no se conservan ni registran en el sistema de Fiscalía los datos de identificación originales de la causa (Beltrán, 2021). Similarmente, la falta de interoperabilidad implica que el personal que trabaja en instituciones de la RCI desconoce la etapa de la ruta en que se encuentra un caso, impactando en situaciones en que se exige el secreto temporal de las actuaciones, pues no se conoce cuando se ha levantado el secreto y por tanto no se puede compartir la información para mejorar la gestión de las instituciones que buscan prestar servicios de acompañamiento (Reyes, 2021).

La interoperabilidad entre instituciones claves es fundamental para la creación de un sistema integrado y la posibilidad de tener un sistema de alerta temprana para violencias extremas. No es posible contar con un sistema de alerta temprana sin la colaboración de instituciones relevantes dado que, la asociación de sus registros administrativos permitiría tener una visión completa de la situación que está viviendo una víctima o sobreviviente de VCM. En este sentido, será muy importante contar con la colaboración del Poder Judicial, Ministerio Público, las Policías, MINSAL, y SernamEG. Asimismo, tampoco es posible mejorar el seguimiento y trazabilidad de casos si no existe un intercambio de información más fluido entre instituciones.

Falta de estandarización en los procesos

La falta de estandarización en los procesos impide contar con información para la gestión, prevención y alerta temprana. La falta de estandarización y normalización en los procesos de registro y seguimientos de casos de VCM en las instituciones de la RCI impide contar con información oportuna para la gestión, prevención, creación de políticas públicas o cuentas a la ciudadanía. La poca estandarización de los procesos de registro de información impide contar con información completa, lo cual no permite construir indicadores que permitan caracterizar y cuantificar la magnitud de la violencia vivida por las mujeres que ingresan a la ruta crítica (Matamala, 2021).

Actualmente no existe un sistema de información único con protocolos y criterios de validación uniformes. La recolección de datos sobre casos de VCM que recaban las instituciones no se encuentra en un sistema único, lo que conlleva a la existencia de diversos protocolos, criterios de ingreso o de validación, y forma de recuperación de la información (Matamala, 2021). Los sistemas de recolección de información utilizados por las instituciones de la RCI son distintos unos de los otros, tanto en sus formatos y herramientas utilizadas (Beltrán, 2021).

Si bien existe una normativa en la mayoría de las instituciones de la RCI sobre la recopilación y uso de información, se identificó en la mayoría una falta de asimilación de los procesos de registro. En general, el personal, incluyendo autoridades, mandos medios y funcionarios/as que se desempeñan en las instituciones de la RCI comprenden el valor de los datos y la importancia de compartir la información de casos de VCM para disminuir y erradicar la VCM. Sin embargo, en muchos casos el valor de los datos no es comprendido por las entidades involucradas puesto que hay un vacío en la implementación de la norma (Reyes, 2021).

Aun cuando existe una Pauta Unificada de Riesgo, es común ver que este instrumento es subutilizado o simplemente no utilizado. La PUR es el instrumento principal de medición de riesgo que se identifica aplicada por Policías o Fiscalía; sin embargo, éste se aplica solo a mayores de 18 años, dejando amplio espectro de posibles casos de VCM fuera de este registro. Más aún, la PUR no es aplicada de manera consistente, a pesar de ser un instrumento obligatorio. Al consultar sobre las razones de la no utilización de la pauta, los funcionarios/as reportan sentir que lo consideran una pérdida de tiempo, y algunas autoridades y mandos medios desconocen su existencia (Saez et al, 2021, Matamala, 2021).

Más aún, existe una diversidad de instrumentos e información levantada en otras instituciones para la evaluación de riesgo. Si bien la baja implementación se podría mejorar a partir de capacitación del personal, esto no será suficiente puesto que existen diversos instrumentos alternativos. El levantamiento de procesos en las instituciones de la RCI da cuenta de que se ocupan otras herramientas de evaluación de riesgo en otras instituciones (Matamala, 2021). Por ejemplo, en algunos dispositivos de SernamEG existen diversas instancias (al ingreso, a la salida y en el seguimiento) donde se aplican instrumentos para medir el riesgo. Por otro lado, el Servicio Nacional de Menores (SENAME) utiliza una Ficha de Caso, que no es declarada como instrumento de medición de riesgo, pero se ocupa para evaluar la situación de niños, niñas y adolescentes en casos que ingresan vía el CIF, con el fin de informar de la situación a Tribunales de Familia o Ministerio Público, y posteriormente hacer ingreso del menor a algún programa de la institución. Por otro lado, podría considerarse una herramienta de evaluación de riesgo la Ficha Clínica en los servicios de salud, pero tampoco está declarada como tal, donde tras diversos controles se puede inferir y levantar algún indicador de violencia de género. Finalmente, el Poder Judicial, a través de Tribunales de Familia cuenta con una evaluación de riesgo realizada por Consejero Técnico. El uso desigual de la PUR entre las instituciones de la RCI, la falta de una terminología unificada, así como la diversidad observada de otros instrumentos para recolección de datos y medición de riesgo conllevan a una incapacidad por parte de las instituciones de medir bajo los mismos parámetros y realizar una gestión estandarizada de los casos, no solo a nivel de procesos sino de información útil para prevención.

Grandes brechas tecnológicas y baja calidad de datos

Se observan brechas tecnológicas en el registro de la información de casos entre las instituciones, como también dentro de una misma institución. Las instituciones de la RCI utilizan una gran diversidad de tecnologías en el registro de información, desde registros en planillas de cálculo, hasta registros almacenados en bases de datos estructuradas por medio de sistemas informáticos (Beltrán, 2021). Así, en general, los registros administrativos existentes en la RCI no solo funcionan de manera autónoma, sino que no se encuentran sistematizados.

Se evidencia que existen instituciones que trabajan de forma manual los registros de datos, lo que afecta la calidad y seguridad de los datos recolectados.

Existen riesgos en la calidad de los datos asociados a la manipulación manual de algunos registros, y también al vaciado de los datos a sistemas para consolidaciones posteriores (Beltrán, 2021, Matamala, 2021). La calidad de los datos que recaba una institución tiene directa relación con el resultado de su gestión. Durante los levantamientos de los diagnósticos realizados fue posible constatar que todavía se manipula manualmente algunos de los registros de casos de violencia contra las mujeres en las instituciones que forman parte de la RCI. En varias de ellas se usa papel o planillas en Microsoft Excel para registrar los datos, lo que supone un riesgo de registro incorrecto y pérdida de datos.

La calidad de los datos administrativos agregados es limitada en la medida en que es necesario traspasar la información manualmente y estos no son actualizados de manera oportuna. Debido al tiempo requerido para ingresar información a los múltiples sistemas existentes, hay rezagos importantes en la información, lo cual reduce su capacidad de ser utilizada para mejorar la gestión de casos. Por ejemplo, la SPD tiene un sistema que es utilizado con fines estadísticos para los casos de femicidios frustrados o consumados, en el que cada institución debe ingresar información. Sin embargo, la información es ingresada manualmente por las instituciones que componen el CIF, lo que puede suponer una baja calidad de los registros. Más aún, algunas instituciones mencionan que no pueden ingresar información que consideran relevante, y tanto la PDI como el Servicio Médico Legal (SML) no tienen acceso al sistema (Beltrán, 2021). Al mismo tiempo, tanto SernamEG como SENAME, ingresa información solo una vez al año (Matamala, 2021). Similarmente, el hecho de que las instituciones poseen registros administrativos históricos que no se encuentran sistematizados o están demasiado descentralizados, significa que existe una dificultad para acceder a esta información con oportunidad (Beltrán, 2021).

Aspectos y consideraciones legales para el tratamiento e intercambio de información personal disponible en registros

Algunos de los aspectos que deben ser observados y cautelados por el Estado cuando recolecta información de carácter personal de las y los ciudadanos, son los límites y consideraciones legales, tanto nacionales como internacionales, en

lo relativo a la recolección, tratamiento e intercambio de información personal entre instituciones estatales.

Existe desconocimiento y diversidad en la interpretación jurídica para el tratamiento e intercambio de información contenida en la Ley de Protección de Datos Personales. Se detectó en general desconocimiento y diversidad en la interpretación jurídica por parte de las instituciones de la RCI, respecto de la normativa sobre recolección, tratamiento e intercambio de información personal contenida tanto en la Ley de Protección de Datos Personales¹⁹ como en los convenios internacionales suscritos por Chile (Reyes, 2021). Así, por ejemplo, se observa falta de certeza sobre la posibilidad de compartir datos personales, aun cuando el intercambio se produce en el ámbito de sus competencias, con instituciones que forman parte de la RCI, y en ningún caso para hacerlos públicos.

Existe una falta de consentimiento informado de los titulares de los datos. Una de las principales barreras identificada en materia de recolección de datos personales, es la ausencia de la solicitud, por parte de las instituciones de la RCI a las sobrevivientes, de un consentimiento informado en el que la mujer autoriza a la institución para la recolección, tratamiento e intercambio de sus datos entre aquellos organismos del Estado que pueden intervenir en su caso de violencia para el solo efecto de apoyo y protección de sus derechos (Reyes, 2021).

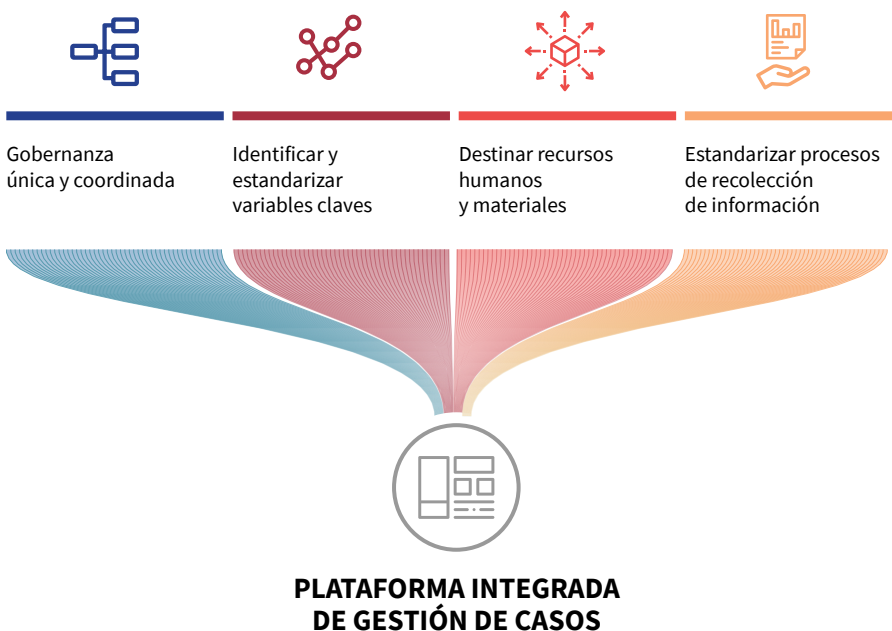
A nivel de registro de los datos personales de las sobrevivientes de VCM, se detecta ausencia de gobernanza en lo relativo a la definición y validación de estándares y procedimientos. Mientras algunas instituciones de la RCI reconocen correctamente la tenencia y procesamiento de datos personales de las mujeres que reportan casos de violencia, solo algunas de ellas distinguen entre datos personales generales y datos sensibles (Reyes, 2021). Conocer esta diferencia es relevante al momento de considerar el diseño de una plataforma de gestión de casos VCM unificada, pues los datos sensibles requieren mayores niveles de seguridad y mayores restricciones de acceso. Asimismo, se identifican riesgos asociados a la manipulación manual de registros, traspaso hacia otros sistemas para consolidaciones posteriores, y falta de seguridad en los respaldos que afectan la calidad de la data, requisito de vital importancia para asegurar la igual protección de los derechos de las personas.

¹⁹ Ley 21.096 Consagra el Derecho a Protección de los Datos Personales. Fuente: <http://bcn.cl/2f9w0>

Recomendaciones

Con base en base los hallazgos discutidos en este capítulo, se proponen las siguientes acciones, resumidas en la Figura 9:

Figura 9 Recomendaciones para la creación de una plataforma integrada de gestión de casos



Fuente: Elaboración propia.

- **Definir una gobernanza única y coordinada** de los registros/datos relevantes a la Ruta Crítica Institucional que analice datos para entrega de lineamientos y recomendaciones que mejoren el servicio para las sobrevivientes.
- **Identificar y estandarizar las variables claves** para los procesos de recolección de información en toda la red, a través de la creación de pautas para una entrega de servicios de calidad con calidez a las sobrevivientes, y con el fin de garantizar la calidad, confiabilidad y comparabilidad de los datos que puedan ser utilizados como sistema de monitoreo al funcionamiento y alcance de los servicios que se prestan.

- **Destinar recursos humanos y materiales** para abordar el diseño de una plataforma integrada de gestión de casos de VCM en la que participen todas las instituciones de la RCI. Para ello, es necesario reconocer el valor y la importancia de contar con datos de calidad, definir tanto la gobernanza de la plataforma como los roles de las instituciones involucradas, así como también las estrategias y protocolos de recolección e intercambio de datos. Se deben identificar qué datos deben normalizarse a través de todas las instituciones del RCI y cuáles se podrían compartir.
- **Estandarizar los procesos de recolección de información** en toda la red, con el fin de garantizar la calidad, confiabilidad y comparabilidad de los datos. Estos datos agregados podrán ser utilizados para monitorear la calidad de la ruta, como sistema de alerta temprana y para disminuir la revictimización de la sobreviviente. Un sistema unificado puede disminuir el trabajo de los/las funcionarios/as de cada institución, ya que no necesitaran recolectar todo/as la misma información.

La hoja de ruta presentada en el siguiente capítulo profundiza algunos detalles de implementación de estas recomendaciones.



Hoja de Ruta para el diseño de una plataforma integrada de gestión de casos de VCM

Los hallazgos del diagnóstico concluyen que existe la necesidad de un nuevo modelo de atención integrado para fortalecer la gestión de casos. Dicho modelo de atención debe incluir una estrategia que busque fortalecer la red de servicios que den orientación a las sobrevivientes sin importar dónde inicia su ruta. Esto requerirá un rediseño del modelo de atención, la definición de un paquete mínimo de servicios, la definición de instrumentos de intervención, y el desarrollo de un sistema de derivación. Dentro de este marco, el establecimiento de una plataforma integrada puede servir como una herramienta clave para la gestión de casos.

A continuación, se presenta una hoja de ruta para el diseño de una plataforma integrada de gestión de casos. La hoja de ruta propuesta tiene por objetivo proporcionar al Estado chileno un mapa que pueda ser usado como guía para abordar la labor de diseño de un sistema informático que propicie la interoperabilidad y coordinación entre las instituciones que forman parte de la RCI, con el fin de permitir y facilitar una gestión integral de casos de VCM. La Figura 10 presenta un diagrama simplificado de la hoja de ruta propuesta, la cual está compuesta por el establecimiento de la gobernanza e institucionalidad de la plataforma, las tareas necesarias para realizar un diseño lógico y físico de la plataforma, y un conjunto de actividades críticas que deberán realizarse en paralelo al diseño de la plataforma.

Figura 10 Hoja de Ruta Propuesta



Fuente: Elaboración propia.

Gobernanza e institucionalización de la plataforma

Como primer paso será importante definir la institución que lidere el establecimiento de la plataforma, para la cual se establecen un conjunto de requisitos mínimos. Tanto el diseño, como la implementación y operación de la plataforma deberá ser liderada por una de las instituciones de la RCI, o bien, por un órgano estatal afín, que cumpla al menos con los siguientes requisitos:

- Conocimiento en profundidad del fenómeno multidimensional de la violencia de género contra las mujeres.
- Capacidad y autoridad para coordinar a las instituciones de la RCI.
- Capacidad de articular la firma de convenios o alianzas para el intercambio de la información, que incluye definir las instituciones que compartirán datos sus responsabilidades, los formatos y la frecuencia en que se intercambiarán los datos.
- Competencias para la toma de decisiones que requiere la consolidación del sistema y su integración a otras plataformas de monitoreo y seguimiento de la violencia en el país.
- Compromiso para agregar datos de todas las instituciones, analizarlos y retroalimentarlos a los que los comparten para que ellos puedan mejorar sus servicios.
- Disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos para asumir la función.

Una vez definida la institución que liderará el establecimiento de la plataforma, se considera necesario ejecutar los siguientes pasos: 1) formalización de la gobernanza; 2) formalización de la articulación entre las instituciones para el intercambio de datos; y 3) formalización de recursos para la implementación y mantención de la plataforma como también el análisis y la retroalimentación de los datos. Detallamos cada etapa a continuación.

Formalización de la gobernanza

Una vez definida la institución que liderará el establecimiento de la plataforma será necesario formalizar dicha gobernanza. Algunas de las tareas que se deben llevar a cabo son:

- ✓ Definir rol y responsabilidad de la institución coordinadora.
- ✓ Definir instituciones actuales y potencialmente colaboradoras de la plataforma.
- ✓ Redactar y formalizar mediante acto jurídico esta gobernanza.

Recomendamos usar como modelo la norma recientemente aprobada para la creación del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia que dispone la creación de un sistema integrado de información, seguimiento y monitoreo.²⁰ Se recomienda adecuarlo e incorporarlo en el proyecto de ley que se encuentra actualmente en tramitación sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia,²¹ con el fin de garantizar no solo la gobernanza y estructura administrativa de la plataforma integrada de gestión de casos VCM, sino también su financiamiento y mejora continua.

También se puede tomar como referencia la experiencia internacional. Un ejemplo es la experiencia colombiana reciente que crea mediante un decreto un Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes y establece un Comité de Sistemas de Información.²² Este órgano es encargado de generar procesos de gestión de conocimiento y fortalecimiento de herramientas de captura de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la violencia por razones de sexo y género, y su abordaje integral para el direccionamiento de la política pública. Dicho mecanismo es coordinado por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. El nuevo mecanismo también formaliza el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género – SIVIGE (Reyes, 2021).

²⁰ Ley 21.302 que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. Fuente: <http://bcn.cl/2n1dz>

²¹ Boletín 11077-07, proyecto de Ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Fuente: http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=11077-07

²² Decreto 1710, de 2020. Ver <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=153846>

Formalización de la articulación entre las instituciones para el intercambio de datos

Un segundo paso será la formalización de la articulación entre instituciones. El establecimiento y formalización de una articulación integral y unificada entre instituciones de la RCI para el intercambio de datos, a través de convenios de intercambio de información, permitirá dar certeza a las instituciones y evitar interpretaciones sobre sus competencias para intercambiar información. Para llevar a cabo esta tarea se recomienda:

- ✓ Definir instrumentos (convenios, resoluciones).
- ✓ Definir protocolos de intercambio (normas técnicas del Decreto 14/2014).
- ✓ Diseñar modelos de formato de convenio.
- ✓ Definir y validar comparecientes y responsables de convenio.
- ✓ Formalizar.

En la práctica, se entiende que el mejor modelo para el intercambio es el de la interoperabilidad que permitirá que cada institución mantenga la soberanía y responsabilidad sobre sus registros. Para lograr esta interoperabilidad, los sistemas actuales de registro de VCM tienen el desafío de ajustarse a las Normas Técnicas y Estándares para los Documentos Electrónicos e Interoperabilidad de los mismos, las Normas Técnicas para las Comunicaciones Electrónicas, y las Normas sobre la Fijación de Esquemas y Metadatos de los Documentos Electrónicos Empleados por los Órganos de la Administración del Estado.²³ Asimismo, existe el desafío de cumplir con las Recomendaciones del Consejo para la Transparencia sobre Protección de Datos Personales por parte de la Administración del Estado²⁴ (Reyes, 2021).

Formalización de recursos para la implementación y mantenimiento de la plataforma

Finalmente, será necesario definir los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir con el establecimiento de la plataforma y el análisis de los datos agregados de varias instituciones. Es necesario contemplar una planificación que permita estimar el tiempo y recursos, tanto financieros como humanos necesarios en las etapas de diseño, implementación, funcionamiento y

²³ Ver Decreto N° 14 Economía, de 2014, que establece estas normas.

²⁴ Ver recomendaciones contenidas en la Resolución N° 304 del año 2020 emanadas del Consejo para la Transparencia en su calidad de órgano competente para promover la protección de datos personales.

actualizaciones de la plataforma, considerando capacitaciones, mantenciones, análisis y retroalimentación de datos, auditorías, entre otras actividades.

Diseño lógico de la plataforma

El diseño lógico que se presenta a continuación tiene por objetivo guiar el proceso de definir conceptualmente las funcionalidades de operación de la plataforma. Para ello se recomienda que el equipo a cargo del diseño lógico de la plataforma esté formado no solo por profesionales del área de las tecnologías de la información, sino por un equipo multidisciplinario en que deben estar incorporados profesionales conocedores del fenómeno de la VCM y del funcionamiento de la RCI. También es necesario considerar la privacidad y el consentimiento informado de las mujeres que reportan desde el diseño, para lo cual se considera necesario la participación de un especialista en este ámbito. Asimismo, se recomienda basar el diseño lógico de la plataforma en las variables o datos que actualmente recopilan las instituciones de la RCI y que consideran importantes para una prestación de servicios de calidad, así como también en las variables que se desean analizar a través de toda la RCI.

El diseño lógico debe fundarse en los procesos claves que se desea que la plataforma pueda apoyar. Será importante definir previamente estos procesos. Esto requiere primero realizar un mapeo detallado de los datos que se registran por parte de las instituciones y definir las entradas y salidas de información deseadas en la plataforma. En seguida, es necesario abordar el diseño de la operación de la plataforma y de la seguridad de información. Finalmente, es importante diseñar la trazabilidad y auditoría de la plataforma. Detallamos cada uno de estos aspectos a continuación.

Mapeo de la data que se registra y definición de entradas de información para la plataforma

- a. **Identificar el tipo de información que registran las instituciones de la RCI.**
Para realizar este trabajo se sugiere realizar un mapeo sistematizado de las variables, datos e información que se recopilan actualmente en la red de servicios estatales VCM, para luego identificar cuáles de ellos se estima que son necesarios para alimentar la plataforma integrada de gestión de casos de VCM, con el fin de fortalecer la colaboración entre instituciones y permitir

a cada una de ellas optimizar su gestión. El levantamiento TI realizado para este estudio presenta una primera aproximación para la identificación y sistematización integral de las variables, datos e información sobre casos de VCM que se registran en la red de servicios estatales VCM (Beltrán, 2021). Sin embargo, y dado que la participación de las instituciones de la RCI en el proceso de diagnóstico fue de carácter voluntario, hubo instituciones relevantes para la RCI, como Carabineros de Chile que no proporcionó la información que recopila su sistema. Se sugiere mapear a profundidad los datos que recaban todas las instituciones que participan en la RCI.

Es importante complementar esta información con recomendaciones internacionales y a partir de una revisión y análisis de las variables levantadas en la Pauta Unificada de Riesgo. Se sugiere revisar directrices internacionales recientes en esta materia (UN Women, 2020).²⁵ Junto con lo anterior, se recomienda la revisión y análisis de los datos de la PUR y los campos que recolectan las pautas de riesgo internacionales, tales como las evaluaciones de riesgo desarrollados por Campbell et al (2003) Campbell et al (2009) y Glass et al (2008).²⁶ Asimismo, se recomienda revisar el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE) de Colombia,²⁷ el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género en España (VioGén),²⁸ y el Sistema de Gestión de Información de Violencia de Género (*Gender-Based Violence Information Management System - GBVIMS*).²⁹

- b. **Identificar la frecuencia de recolección, procesamiento y uso (reportería estadística, confección de informes judiciales u otro) de cada una de las variables, datos e información mapeada.** Con respecto a la frecuencia se debe definir la temporalidad con la cual se requiere la información para los distintos usos que esta va a tener, y analizar la factibilidad de que la información sea proporcionada con la oportunidad requerida una vez diseñados los procesos claves que serán alimentados con ella.

²⁵ UN Women. 2020. "A Synthesis of Evidence on the Collection and Use of Administrative Data on Violence against Women: Background Paper for the Development of Global Guidance." Disponible en: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/02/background-paper-synthesis-of-evidence-on-collection-and-use-of-administrative-data-on-vaw>

²⁶ Ver www.dangerassessment.org

²⁷ Ver <https://www.sispro.gov.co/observatorios/onviolenciasgenero/Pages/sivige.aspx>

²⁸ Ver <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-mujer/sistema-viogen>

²⁹ Ver <https://www.gbvims.com/>

- c. **Identificar y sistematizar los mecanismos de recolección**, señalando los sistemas que se utilizan, y si estos sistemas interactúan o no entre sí, ya sea dentro de la misma institución -en caso de existir más de un sistema- así como también, entre las distintas instituciones que componen la RCI. También es necesario señalar el potencial de interoperabilidad que pueda existir entre los sistemas identificados. Si bien el levantamiento TI realizado para este estudio tiene una primera aproximación, será importante verificar y profundizar los hallazgos (Beltrán, 2021).
- d. **Identificar el tipo de almacenamiento para las variables, datos e información registradas por las instituciones de la RCI**. En los casos en que la información se conserve de forma digital, será necesario preguntarse si es posible que interopere con la plataforma integrada de gestión de casos VCM. En los casos que el almacenamiento sea análogo, el siguiente paso es cuestionarse cómo almacenarla de forma digital, cómo y con qué frecuencia para que pueda ser compartida en la plataforma integrada de gestión de casos VCM.
- e. **Revisar la factibilidad de compartir data en una plataforma integrada**. Según lo señalado en el estudio TI sí es factible compartir la data, siempre que se cumplan con lo dispuesto en el Decreto N° 14, de 2014, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo que establece las normas técnicas y estándares para los documentos electrónicos e interoperabilidad de estos, con el fin de garantizar la integridad, eficacia, interoperabilidad y seguridad en el uso de los documentos electrónicos e información (Beltrán, 2021). La mayoría de las instituciones analizadas actualmente cuentan con interconexiones con otras instituciones que cumplen con los estándares técnicos establecidos en la normativa vigente, pero algunas enfrentan barreras legales para compartir datos como, por ejemplo, el secreto de las actuaciones de las policías y los requisitos que debe cumplir la institución con quien se suscriba el convenio. Estas barreras pueden ser superadas celebrando convenios interinstitucionales, asegurando el resguardo de la información mediante la creación de perfiles de usuario y el manejo de vistas a las que pueden acceder, así también, mediante la utilización de un “consentimiento informado” por parte de las sobrevivientes, titulares de los datos, que otorgue autorización para compartir su información con las instituciones vinculadas a la plataforma (Reyes, 2021).

- f. **En este sentido, la confidencialidad de la información debe tener protocolos claros que vayan en línea a la protección de las sobrevivientes que reportan el caso.** El diseño de la plataforma deberá incluir la normativa de los límites de la confidencialidad de la información compartida por la sobreviviente y los mecanismos que expliquen a las mujeres claramente estos límites, incluyendo el posible intercambio de datos entre instituciones. Los protocolos de confidencialidad deben tener claro especificidades sobre la responsabilidad de recolección y almacenamiento de la información, así como su acceso.

La incorporación de las instituciones de la RCI a la plataforma integrada se puede realizar en 3 fases o etapas, con el fin de generar una temporalidad adecuada para gestionar las barreras legales, adecuarse a los procesos de actualización y unificación de algunas plataformas, y permitir la construcción de sistemas de registros administrativos o repositorios de datos en aquellas instituciones que aún no cuentan con ellos.

- i. En la fase inicial se recomienda incorporar a las instituciones que ya cuentan con registros administrativos sistematizados y que poseen interconexiones que se ajusten a la normativa técnica vigente, además de no haber levantado barreras legales para compartir sus registros administrativos.
- ii. En una segunda fase se recomienda incorporar a las instituciones que cuentan con registros administrativos sistematizados y que poseen interconexiones que se ajusten a la normativa técnica vigente, y en la medida que se encuentren sorteadas las barreras legales presentadas en un comienzo y que se encuentren en la etapa final del proceso de actualización y unificación de plataformas según corresponda.
- iii. En la fase final se recomienda incorporar a las instituciones faltantes cuando se encuentren en condiciones técnicas y legales para compartir sus registros. En la medida de lo posible, se puede considerar incorporar nuevas instituciones, tales como municipalidades, servicios a la niñez, entre otras.

La Tabla 4 presenta una propuesta de incorporación de instituciones a la plataforma con base en la factibilidad de compartir información de las instituciones según sus interconexiones, registros y barreras legales. Sin embargo, será importante elaborar un plan detallado para cada institución.

Tabla 4. Propuesta de incorporación de instituciones a la plataforma

Institución	Fase de integración
SernamEG	Inicial
SENAME	Inicial
SPD	Inicial
PDI	Intermedia
PJUD (*)	Intermedia
Min Público (*)	Intermedia
Carabineros	Intermedia
Min Salud (**)	Final
SML (***)	Final

Fuente: Beltrán (2021).

*En proceso de actualización de sistemas y unificación de plataformas internas

**No posee registros centralizados

***No posee registros en un sistema automatizado

Definición de salidas de información

- Definir qué información debe estar contenida y visible en la plataforma.** Se requiere definir las salidas de información que debe mostrar la plataforma, por ejemplo: información de la mujer, información del ofensor, datos estadísticos, algún tipo de alerta, entre otros.

La información que actualmente poseen las instituciones vinculadas a la violencia contra las mujeres permite identificar a mujeres que pueden estar en situación de riesgo (Beltrán, 2021). Esto incluye variables como: grupos etarios de mujeres que presentan mayor riesgo de sufrir violencia; grupos etarios de ofensores que son más susceptibles a ejercer violencia; tipo de relación que tienen o tuvieron las sobrevivientes con el posible ofensor; e in-

clusivo el lugar de ocurrencia de el o los hechos de violencia. Es más, desde la perspectiva del perpetrador, con los registros administrativos históricos existentes sería posible incluso identificar si la conducta es reiterada u ocasional.

Se pueden utilizar los campos de la Pauta Unificada de Riesgo como base del sistema de alertas, complementando con otras variables relevantes.

Considerando que un sistema de alertas debe incluir elementos tales como el conocimiento de la presencia de amenazas y el monitoreo y pronóstico de la inminente ocurrencia de éste, con los datos que hoy se registran en la RCI, es posible identificar una situación de riesgo, lo que podría realizarse mediante el diseño de un sistema de alertas en la plataforma integrada de gestión de casos de VCM. En este caso, se recomienda utilizar como base del sistema de alertas los campos de la PUR. Asimismo, es recomendable agregar otros datos que no están en la PUR que faciliten la detección temprana, incluyendo por ejemplo la cantidad de veces que una sobreviviente ha solicitado atención en cualquiera de las instituciones de la RCI, mostrando la cantidad y no el detalle de las mismas, o la cantidad de veces que el ofensor ha sido denunciado en la RCI, incluso cuando las denuncias no provienen de la misma sobreviviente.

- b. **Definir la forma y frecuencia en que se analizará, visualizará y utilizará la información.** Se recomienda definir tempranamente la información que se requiere visualizar, incluyendo los tipos de reportes estadísticos, fichas, indicadores o semáforos que permitan realizar las gestiones pertinentes para el cumplimiento de los objetivos de la implementación de la plataforma. También se debe definir cómo se retroalimentará a las instituciones de la RCI para el mejoramiento de la respuesta a la VCM.

Actualmente es posible generar una serie de reportes con datos existentes. Por ejemplo, se pueden generar reportes con datos agregados que podrían visibilizar la cantidad de casos de violencia que ocurren en un lugar o zona determinada; asimismo, es factible identificar los tipos de violencia ejercidos por los ofensores y en qué situaciones o circunstancias ocurre ésta. Además, es posible reconocer las prestaciones entregadas y/o gestiones realizadas por los distintos actores del Estado en materia de protección, acompañamiento, reparación o persecución, según sea la dimensión de análisis (Beltrán 2021). Esta información podría ser de gran utilidad para focalizar los esfuerzos en la prevención de repetición de casos, así como también, medir la eficacia de los servicios prestados a las sobrevivientes.

Sería posible también generar otros reportes que podrían mejorar la gestión de casos. Se podría pensar en la posibilidad de reportes individualizados con datos como denuncias presentadas, incluyendo la frecuencia y vía de ingreso de éstas, los servicios ofrecidos y/o prestados, derivaciones a instituciones relacionadas, junto con acciones judiciales realizadas y el resultado de éstas, entre otros. Esta información podría ser útil para reconocer situaciones de peligro que pueden haber sido inadvertidas por cada una de las instituciones con las que tuvo contacto la mujer que denuncia.

Diseño de operación de la plataforma

- a. **Definir los procesos para gestionar derivaciones entre instituciones.** Una de las principales actividades en la definición de las funcionalidades de la plataforma unificada de gestión de casos de VCM es diseñar los procesos, procedimientos y protocolos para gestionar las derivaciones que las instituciones realizan cuando reciben los distintos casos de VCM con una mira en asegurar un servicio de calidad dado con calidez. En este diseño se deben poder visualizar y estandarizar todas las actividades que realiza una institución, así como también, las etapas que debe recorrer una mujer para lograr el objetivo de salir del círculo de violencia en el cual está envuelta. Los procesos deben reflejar estas actividades, su proceso interno e interacción con otras instituciones junto a los distintos servicios y alternativas a las cuales puede acceder la mujer. Estos diseños deben responder a la ruta lógica que siguen los casos de VCM, para lo cual es fundamental contar con una mirada integral. Este diseño no solo va a permitir una mejor gestión de los casos, sino también visualizar el momento, temporalidad y actividades claves en las cuales habrá interacción con la plataforma.
- b. **Definir el almacenamiento y procesamiento de los datos dentro de la plataforma.** Será necesario definir el tipo de almacenamiento y procesamiento de los datos que recolectará la plataforma unificada de gestión de casos VCM. Dichas definiciones deberán considerar el volumen de información que deberá almacenar la plataforma. Considerando el gran volumen de datos que puede llegar a contener el banco de datos de la plataforma, es recomendable la utilización de un motor de base de datos no estructurada, es decir No SQL, ya que esto permite un amplio manejo de datos, además de cubrir la necesidad de escalamiento para dar respuesta a grandes cantidades de usuarios desde distintos tipos de dispositivos sin presentar interrupciones, características con las que no cuentan las bases de datos relacionales (Beltrán, 2021). Las tecnologías que se encuentran actualmente disponibles permiten montar este tipo de

arquitecturas en servicios *cloud*, los que presentan altos niveles de seguridad, rendimiento, up-time y escalabilidad, elementos que son relevantes para cualquier plataforma colaborativa con gestión de alertas. También será necesario definir los plazos para mantener la información en los sistemas y los métodos de eliminación o envío a registros históricos. Para ello se recomienda observar las prácticas de archivo de causas de VCM en el Poder Judicial, así como también la normativa estatal relativa al archivo de documentación administrativa.

- c. **Definir los roles y perfiles necesarios para el funcionamiento de la plataforma.** Para realizar esta definición se deben identificar previamente a quienes representarían a los/as usuarios/as del sistema y a los distintos accesos que estos requieren para hacer uso apropiado de la plataforma. Se recomienda que se definan los roles y perfiles de usuario en conjunto con las instituciones de la RCI, dado que las atribuciones de visualización o descarga de la información contenida en la plataforma debe ser acorde a las atribuciones que posee la institución de acuerdo con la legislación vigente, considerando, además, que la institución colaboradora puede solicitar que sus usuarios/as accedan a diferentes niveles de información (Beltrán, 2021).

Desde la perspectiva de la administración y gestión de la plataforma será necesario contar con roles de administración de configuraciones y de datos.

Se observa la necesidad de contar con un rol de administrador de configuraciones, que tenga las atribuciones necesarias para acceder a todas las configuraciones de la plataforma. Además, se hace necesario contar con un rol de administrador de datos, que tenga permisos para acceder a la visualización, descarga de los datos y cualquier otra funcionalidad que posea la plataforma, a fin de detectar inconvenientes es ésta (Beltrán, 2021).

Por otro lado, se recomienda definir a un oficial o delegado de protección de datos personales para los sistemas de información que interoperen con la plataforma, quien deberá acompañar y apoyar el tratamiento de datos una vez implementada la plataforma (Reyes, 2021). Actualmente existe en el Congreso Nacional el proyecto de ley boletín número 11144-07 que exige esta figura a instituciones que realizan actividades de tratamiento de datos personales. La misma obligatoriedad se encuentra en el numeral 16 de las Recomendaciones del Consejo para la Transparencia sobre Protección de Datos Personales por parte de la Administración del Estado.³⁰

³⁰ Contendida en el numeral 7.2 de la Resolución N° 304 del año 2020 el numeral 16 indica: DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS. Para facilitar el cumplimiento de las obligaciones establecidas

Diseño del protocolo de consentimiento informado

- a. **Para el diseño de este consentimiento se recomienda mirar prácticas y ejemplos internacionales, que puedan ser adaptados a las normas nacionales y la realidad país.** Como lo menciona el estudio legal realizado como documento de base de este estudio, un factor crucial para la implementación de la plataforma es protocolizar el uso de un consentimiento informado donde se le explique claramente a la sobreviviente el/los usos que se le dará a la información recabada (Reyes, 2021). Asimismo, es importante que se exprese claramente la autorización de su parte para que la institución firmante comparta su información personal con los fines que en él se indique. Este documento debe estar firmado por la sobreviviente y el/la funcionario/a que la atendió. En este sentido, se recomienda que el personal de primera acogida, especialmente las/os policías, estén capacitadas/os en lo relativo al principio de finalidad, es decir el uso exclusivo para los fines que se señalan, que sean capaces de informar adecuadamente a las sobrevivientes sobre su derecho a la propiedad de sus datos personales y sus derechos a acceder, rectificar, cancelar u oponerse al tratamiento de estos en cualquier momento.³¹ En el caso de menores deberán prestar este consentimiento quien detente su cuidado de acuerdo a la ley. Es preciso distinguir la obligación de denuncia del uso de la información para prevención y acompañamiento.

- b. **Como parte del diseño legal de cualquier sistema que involucra datos de personales sensibles, el diseño del protocolo de consentimiento informado es crucial, pues de no existir consentimiento no es posible tratarlos ni menos intercambiarlos.** En consecuencia, se proponen las siguientes tareas:
 - ✓ Identificar la información personal en la gestión de casos de VCM.
 - ✓ Definir instancias en que se requiere consentimiento (tipo de datos, finalidad).
 - ✓ Diseñar un protocolo para que las personas que dan primera acogida informen y respeten el principio de finalidad e informen adecuadamente a los titulares de los datos sobre sus derechos.

en la Ley N°19.628 y una mejor observancia de las presentes Recomendaciones, se sugiere que las distintas autoridades, jefaturas o jefes superiores de los órganos o servicios de la Administración del Estado, designen a un funcionario o funcionaria de dicha repartición para desempeñarse como delegado o delegada de protección de datos.

³¹ Derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición (ARCO).

- ✓ Diseñar un modelo de formato de consentimiento que contemple información para las mujeres acerca de la finalidad y usos de su información personal.
 - ✓ Diseñar el acceso y ejercicio derechos ARCO de titulares de datos (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición).
- c. **Asimismo, será importante continuar capacitando a funcionarios/as que forman parte de los equipos de atención en el tema de protección de datos personales.** Sugerimos seguir las recomendaciones del Consejo para la Transparencia sobre Protección de Datos Personales por parte de la Administración del Estado³² de desarrollar una formación en protección de datos personales a funcionarios/as que forman parte de los equipos de atención y también para quienes forman parte del ciclo de estos datos. Las prácticas adecuadas en la materia serán las que permitan disponer de los datos para la prevención de VCM, evitar filtraciones ilícitas, pero especialmente asegurar a las titulares de los datos la protección y seguridad de su información de manera de evitarles consecuencias indeseadas que infrinjan sus derechos fundamentales.

Diseño de seguridad de la información

- a. **Con respecto a la seguridad de la información, se recomienda basarse en la norma chilena que establece un sistema de gestión de seguridad de la información.** Por medio de una evaluación de riesgos inicial, la norma exige que se adopten controles imprescindibles para mitigar o eliminar los riesgos detectados.³³ Esto se logra a través de la implementación y mantenimiento de un conjunto de políticas y procedimientos que permitan gestionar efi-

³² Contenida en el numeral 7.2 de la Resolución N° 304 del año 2020 - Requerimientos para el tratamiento de datos. Los órganos o servicios públicos deben sujetarse para el tratamiento de los datos, según el artículo 20, a las reglas establecidas en la Ley N°19.628. En consecuencia: Los órganos o servicios públicos deberán formar, capacitar y entrenar a sus funcionarios en el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N°19.628 y respecto del nuevo derecho fundamental a la protección de datos personales, de manera de cumplir con el mandato constitucional de promover y proteger efectivamente los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

³³ Ver NCH ISO 27001:2013 disponible en <https://www.isotools.cl/normas/nch-iso-27001/#:~:text=SISTEMAS%20DE%20GESTI%C3%93N%20LA%20SEGURIDAD,informaci%C3%B3n%20que%20manipulan%20las%20organizaciones>.

cientemente la accesibilidad de la información, buscando asegurar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los activos de información (Beltrán, 2021).

- b. **Por otro lado, se requiere tomar medidas que garanticen la seguridad jurídica y técnica de la información y de la infraestructura tecnológica involucrada.** Para evitar las posibles derivaciones de la responsabilidad en el tratamiento de datos personales por organismos públicos, que involucra el intercambio electrónico de información, se requiere tomar medidas que garanticen la seguridad jurídica y técnica de la información y de la infraestructura tecnológica involucrada (Reyes, 2021). Estas medidas implican el establecimiento de un esquema de seguridad que contemple:

- ✓ Revisar y definir roles y responsabilidades levantadas en los procesos asociados a datos para identificar qué entidades estarán autorizadas para intervenir en un proceso o actividad de tratamiento de datos a través de la plataforma, a partir de sus competencias y la finalidad que motiva el requerimiento y utilización de los datos.
- ✓ Definir los/as funcionarios/as que estarán autorizados para ejecutar las tareas relacionadas con el intercambio de información personal, para establecer los accesos asociados a esos roles.
- ✓ Definir nivel de “identificabilidad” de los datos: identificable (nombre), codificado (seudónimo o número de caso separado del nombre) y anonimizado (agregado sin nombres) de manera de identificar los datos para prevención personalizada y datos para informes estadísticos o medidas de prevención general, lo que deben ser anonimizados o al menos codificados.
- ✓ Establecer medidas obligatorias de ciberseguridad para los datos y responsabilidad por la pérdida o deterioro.
- ✓ Definir tiempos de conservación de la información y métodos de eliminación.
- ✓ Establecer obligaciones y deberes de confidencialidad de acuerdo con rol y acceso.
- ✓ Formalizar los roles, sus derechos, obligaciones y responsabilidad mediante acto jurídico.

- c. **Para el funcionamiento adecuado del intercambio de información en la plataforma es clave la definición de entidades, procesos y trámites en que se integran servicios, a través de un esquema de administración de autorizaciones y usuarios.** La recomendación es examinar en cada caso las competencias y la finalidad de cada tratamiento de datos, sin que esto impida la modificación o incorporación de nuevos criterios respecto a procesos o entidades que se sumen a la iniciativa. A un nivel técnico, se recomienda desagregar la información de modo que ésta se brinde de la forma más simple y disociada posible respecto de los datos de identidad de los/as ciudadanos/as, como, por ejemplo: separar Rol Único Nacional (RUN) de otros datos que pueden o no identificar a una persona, como sexo, edad, domicilio.

Diseño de trazabilidad y auditoría de la plataforma

Es importante diseñar un sistema que permita realizar una trazabilidad y auditoría de la calidad e interoperabilidad de la información en la plataforma. Debido al impacto que estimamos puede tener la creación e implementación de una plataforma integrada de gestión de casos VCM en la vida de las sobrevivientes que recurren al Estado por ayuda, protección, sanción y reparación, es necesario que se defina y diseñe un sistema que vele por la calidad de la información que se procesa e intercambia en ella. Así, resulta imprescindible definir herramientas e instrumentos que permitan hacer trazabilidad y auditoría a la plataforma en cualquier instancia, ya sea para una mejora continua o para determinar la responsabilidad objetiva respecto de su uso y funcionamiento. En este contexto, el estudio legal recomienda establecer algunas tareas orientadas a este fin:

- ✓ Definir instrumentos para la trazabilidad y auditoría.
- ✓ Establecer calendarios de evaluación de riesgos.
- ✓ Establecer auditoras internas y externas al sistema.

Estas tareas permitirán demostrar la responsabilidad objetiva de cada una de las instituciones en el tratamiento de los datos que debe recoger y resguardar. La recomendación en la materia es avanzar en cumplimiento de Protección de Datos, herramienta que también está ad-portas de ser incorporada en el marco normativo de protección a través del Proyecto de ley boletín número 11144-07.

Diseño físico de la plataforma

El diseño físico de la plataforma tiene por objetivo definir el software que soporte la operación, el hardware necesario y la revisión de la interoperabilidad de la plataforma con los distintos sistemas e instituciones de la RCI.

Definición de software

Para la definición y elección del software se recomienda revisar prácticas nacionales e internacionales, así como también, casos de éxito en lo relativo a plataformas cuyo fin sea gestionar casos entre instituciones estatales, para luego someterlas a un proceso de evaluación donde se jerarquice y evalúe cada una de ellas según los criterios definidos en el diseño de la plataforma integrada de gestión de casos de VCM.

Es importante tener en consideración la flexibilidad que esta pueda tener y el presupuesto con el que se cuenta para cubrir el costo de la plataforma, su mantención, capacitaciones y capital humano necesario para su funcionamiento. Se recomienda una evaluación exhaustiva del proveedor donde se analicen puntos como solidez financiera y sustentabilidad del negocio. Todo lo anterior siempre observando y considerando la estrategia digital del Estado. Se recomienda revisar una experiencia exitosa como la de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Definición de hardware

Para la definición de hardware se debe definir la infraestructura TI de la plataforma y con base en ella, elegir la más conveniente. Algunos criterios para evaluar la elección del hardware incluyen presupuesto, seguridad de la información, espacio físico y mantención, entre otros.

Definiciones sobre comunicación y transferencia de la información (interoperabilidad)

Se debe revisar la puesta en común de la información que recopila y procesa cada institución, mediante la comunicación de datos entre los sistemas de que disponen. Para lograr una arquitectura de interoperabilidad adecuada se requiere la adhesión a estándares comunes y considerar además una arquitectura multicapa, que resuelva y especifique cada uno de los siguientes elementos en detalle:

- ✓ Ventanilla única o punto de contacto estandarizado, consistente y eficiente, que permita acceder a la información de un determinado servicio en tiempo real.
- ✓ Interoperabilidad organizacional, es decir, coordinación y alineamiento entre los procesos y la información de diferentes instituciones para no duplicar información.
- ✓ Interoperabilidad semántica, para asegurar el entendimiento en el significado de cada componente del proceso de intercambio de información, y por tanto, la existencia de estructuras estándares. Por ejemplo, que los campos de las variables sexo o edad estén categorizados de la misma manera en los sistemas.
- ✓ Interoperabilidad técnica, es decir, la definición de los componentes tecnológicos necesarios para lograr el modelo de interoperabilidad adoptado.

Para lograr interoperar, los actuales sistemas de registro de VCM tienen el desafío de ajustarse a las normas legales (Reyes, 2021). Esto requiere ser consistentes con las directrices nacionales en la materia contenidas en el Decreto N° 14, Economía, de 2014, que establece las Normas Técnicas y Estándares para los Documentos Electrónicos e Interoperabilidad de los mismos, las Normas Técnicas para las Comunicaciones Electrónicas, y las Normas sobre la Fijación de Esquemas y Metadatos de los Documentos Electrónicos Empleados por los Órganos de la Administración del Estado, y las Recomendaciones del Consejo para la Transparencia sobre Protección de Datos Personales por parte de la Administración del Estado, contenidas en la Resolución N° 304 del año 2020 emanada del mismo Consejo para la Transparencia en su calidad de órgano competente para promover la protección de datos personales.

Definición de actividades críticas complementarias al diseño de la plataforma

Establecer un sistema de monitoreo y evaluación para una mejora continua

Se recomienda establecer como actividad crítica la revisión continua y multidimensional del trabajo articulado entre las instituciones de la RCI, con el fin de identificar de manera temprana posibilidades de mejora y, con ello, perfeccionar el acceso y tránsito de las sobrevivientes en la RCI.

El principal desafío apunta a diseñar un proceso de evaluación continuo e integrado, a nivel intersectorial, que permita observar tanto la primera acogida, como la atención, el acompañamiento, la protección, el seguimiento y egreso de las sobrevivientes que transitan la ruta desde varias aristas: cumplimiento de protocolos, cumplimiento de expectativas de la beneficiaria, correcta utilización de la plataforma, tiempos de derivación y respuesta, cumplimiento de medidas cautelares, seguimiento efectivo al ofensor, medidas de protección adecuadas y eficaces, nivel de capacitación del personal que interviene en los casos VCM, entre otros. Todo esto con el fin de garantizar que la atención otorgada por el Estado a las sobrevivientes de VCM sea oportuna y efectiva.

Se recomienda incorporar la medición sistemática de la experiencia de las mujeres como usuarias que han transitado la ruta, con el fin de medir su nivel de satisfacción en las distintas etapas del proceso.

Finalmente, para la implementación de la plataforma unificada de gestión de casos VCM, se recomienda el diseño de indicadores que permitan monitorear de forma constante los procesos críticos de la RCI, tales como derivaciones o canalizaciones, tiempos de atención, “cuellos de botella”, entre otros. Es importante crear un sistema de rendición de cuentas que incluye también a actores claves como la sociedad civil y la academia en los mecanismos de coordinación.

Sensibilización y capacitación

Dado el nivel de normalización de la violencia de género en Chile en todos los niveles de la sociedad, se recomienda diseñar un proceso transversal de sensibilización, orientado tanto a autoridades, como mandos medios y funcionarios/as de las instituciones de la RCI, tendientes a sensibilizar al personal en materias tales como: derechos humanos; igualdad, violencia y diversidad de género; y multiculturalidad y no discriminación. Esta capacitación es indispensable especialmente en aquellas instituciones que han sido identificadas como clave en la RCI como lo son Carabineros de Chile, Poder Judicial y Ministerio Público. El principal objetivo del proceso de sensibilización sería dotar al personal de estas instituciones del conocimiento necesario para incorporar en sus labores diarias una perspectiva de derechos humanos y de género, permitiéndoles contar con elementos de juicio que les permitan abordar los casos de VCM con empatía, respeto, confidencialidad y evitando la revictimización.

Paralelamente, se recomienda capacitar al personal que trabajará en la plataforma unificada de gestión de casos en las materias que sean de su competencia, tales como: ingreso de información; derivaciones o canalizaciones; consulta de información; recolección de información con fines administrativos o judiciales; seguimientos de casos; levantamiento de alertas; entre otras labores que deberán ser definidas previamente.



Consideraciones finales

El presente documento presenta un resumen de la situación de la VCM en Chile, la respuesta institucional, y los desafíos que enfrentan las instituciones de la RCI. Aun cuando un conjunto de instituciones en Chile brinda servicios de acompañamiento, protección y reparación ante casos de VCM, persisten importantes barreras y desafíos para poder entregar estos servicios con los deseados estándares de calidad que ofrezcan a las mujeres una respuesta integral a la situación. Los índices de violencia se mantienen, y una proporción muy pequeña de quienes sufrieron violencia realizan una denuncia.

El diagnóstico concluye la necesidad de generar un nuevo modelo de atención integrado que incluya a las instituciones que forman parte del RCI. Para fortalecer el sistema integrado de respuesta y gestión de casos de VCM en el país, se requiere de una estrategia de atención integral y mecanismos de coordinación y seguimiento. Actualmente, es difícil identificar los casos donde hay violencia recurrente: si una mujer presenta una denuncia, la oficina local no tendrá información sobre un caso anterior si la mujer ya había presentado una denuncia similar en una región o institución diferente. Es importante construir una red de servicios que den orientación a las sobrevivientes sin importar dónde inicia su ruta. Esto requerirá un rediseño del modelo de atención, la definición de un paquete mínimo de servicios, la definición de instrumentos de intervención, y el desarrollo de un sistema de derivación. Por lo tanto, se requiere una clara coordinación y gobernanza entre instituciones de la RCI para asegurar la protección de las mujeres.

Dentro del marco de un nuevo modelo de atención, una Plataforma Integrada de Gestión de Casos podría apoyar al Estado chileno en mejorar la gestión de casos de VCM y fortalecer la recolección y uso de los registros administrativo. El desarrollo de esta plataforma aportaría un salto cualitativo en cuanto a la forma de abordar estos casos, pues requerirá el establecimiento de una gobernanza y coordinación entre instituciones, permitirá un mejor seguimiento y trazabilidad de casos, una reducción en la victimización de las mujeres, y la posibilidad establecer un sistema de alerta temprana. Con base en estos hallazgos, el documento presenta una hoja de ruta para el diseño de la plataforma integrada de gestión de casos de VCM. Los resultados indican la necesidad de asegurar instrumentos validados por las instituciones, contar con capacitación para funcionarios/as que operen dichos instrumentos y una normativa y gobernanza legalizada.

Se espera que los resultados y recomendaciones de este material sirvan como un insumo importante para el Estado chileno para una respuesta consensuada en materia de la VCM. Asimismo, se espera que este trabajo sirva como ejemplo para replicar en otros países de América Latina, los cuales, la gran mayoría tiene una necesidad grande de fortalecer sus sistemas de respuesta a las mujeres que viven violencia de género.

Referencias

- Beltrán, Jose. 2021. “Diagnóstico de soluciones digitales utilizadas por las Instituciones vinculadas a violencia contra la mujer en Chile.” Banco Mundial. Documento de antecedentes para este informe.
- Campbell, J. C., Webster, D., Koziol-McLain, J., Block, C., Campbell, D., Curry, M. A., Gary, F., Glass, N., McFarlane, J., Sachs, C., Sharps, P., Ulrich, Y., Wilt, S. A., Manganello, J., Xu, X., Schollenberger, J., Frye, V., & Laughon, K. (2003). “Risk factors for femicide in abusive relationships: results from a multisite case control study.” *American Journal of Public Health*, 93(7), 1089–1097. <https://doi.org/10.2105/ajph.93.7.1089>
- Campbell, J, Webster, D & Glass, N (2009). *The danger assessment: validation of a lethality risk assessment instrument for intimate partner femicide*. *J Interpers Violence*, 24(4653-674), DOI: 10.1177/0886260508317180
- Glass, N, Perrin, N, Hanson, G, Bloom, T, Gardner, E, & Campbell, J(2008). “Risk for reassault in abusive female same-sex relationships”. *American Journal of Public Health*, 98(6), 1021-1027.
- Matamala, Constanza. 2021. “Análisis del Proceso de Gestión de casos de VCM”. Banco Mundial. Documento de antecedentes para este informe.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 2017. “Chile Informe de Implementación de las Recomendaciones del CEVI Tercera Ronda”. Mecanismo de Seguimiento Convención Belém do Pará (MESECVI). Decimocuarta Reunión del Comité de Expertas. Panamá. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FinalReport2017-Chile.pdf>

Reyes, Patricia. 2021. “Aspectos legales de la ruta crítica para una plataforma integrada de gestión de casos de violencia contra la mujer en el estado de Chile. Diagnóstico y Propuesta”. Banco Mundial. Documento de antecedentes para este informe.

Saavedra, Trinidad. 2021. “Violencia infligida por la pareja: prevalencia, factores de riesgo y denuncia”. Banco Mundial. Documento de antecedentes para este informe.

Saez, Alejandra, Marcelo Robaldo, Cecilia Baeza, Lucía Argote, Katina Morales y Claudia Bustamante. 2021. “Estudio cualitativo: Actualización de Ruta Crítica de Violencia Contra la Mujer”. Núcleo de Investigación y Sociedad Julieta Kirkwood, Universidad de Chile y Banco Mundial. Documento de antecedentes para este informe.

Sociedad Civil Chile. 2016. “Informe sombra Mecanismo de Seguimiento para la Implementación de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la mujer - Convención Belém do Pará”, (MESECVI). Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/Round3-ShadowReport-Chile.pdf>

UN Women. 2020. “A Synthesis of Evidence on the Collection and Use of Administrative Data on Violence against Women: Background Paper for the Development of Global Guidance.” Disponible en: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/02/background-paper-synthesis-of-evidence-on-collection-and-use-of-administrative-data-on-vaw>

