



REVISIÓN DE PROTOCOLO DE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIOLENCIA  
CONTRA LA MUJER EN LA PROVINCIA DEL BIOBÍO: UNA APROXIMACIÓN  
DESDE LAS RUTINAS ORGANIZACIONALES

POR: ANA MARÍA VALENZUELA MORGAN

Tesina presentada a la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo  
para optar al Magíster en Políticas Públicas

PROFESOR GUÍA:

Sr. RAFAEL PASTOR BESOAIN

Marzo 2019

SANTIAGO

© Se autoriza la reproducción de esta obra en modalidad acceso abierto para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

## Agradecimientos

Quisiera agradecer por el apoyo en la realización de este trabajo a la Universidad del Desarrollo, mis compañeros del Magíster en Políticas Públicas y a la coordinadora Patricia Marmolejo.

También quisiera agradecer a mi profesor guía, Rafael Pastor, quien desde su clase de Gestión Pública me inspiró a buscar y trabajar en una parte esencial de las políticas públicas que es su implementación, muchas veces olvidada del análisis, pero que puede significarlo todo a la hora de crear.

A quienes aportaron en el trabajo de campo y en las entrevistas gracias a las que pude cumplir con la meta que me propuse en un principio.

Y agradecer también a quienes me acompañaron todo el camino de esta tesina, Ignacio Barrios y su eterno apoyo, a mis amigas y mi familia.

Contenido	
Introducción.....	1
Primera Parte.....	2
1. Antecedentes.....	2
2. Justificación del Problema.....	8
3. Planteamiento del Problema.....	10
3.1 Pregunta general.....	11
3.2 Preguntas especiales.....	11
4. Objetivos de la investigación.....	12
4.1 Objetivo General.....	12
4.2 Objetivos Específicos.....	12
Segunda parte.....	13
3. Marco teórico.....	13
6. Metodología y desarrollo de investigación.....	18
6.1 Procesamiento de la Información.....	18
7. Análisis y desarrollo.....	19
7.1 Rutinas Institucionales.....	19
7.2 Desvios y demoras en las rutinas.....	25
Tercera parte.....	33
8. Conclusiones.....	33
9. Referencias Bibliográficas.....	34
Anexo 1.....	39
Anexo 2.....	42
Anexo 3.....	43
1. Entrevista a Sargento Angelina Cuevas.....	43
2. Entrevista a Carabinero Primera Comisaría Los Ángeles.....	55
3. Entrevista a Fiscal de la Provincia del Biobío.....	57
4. Entrevista a Comisario de Delitos Sexuales Provincia del Biobío.....	63

## Resumen

Esta tesina lleva a cabo un análisis de las instancias de denuncias de violencia contra la mujer en contexto de violencia intrafamiliar, profundizando en la herramienta Pauta Unificada de Riesgo (PUR) implementada por convenio en agosto del año 2017 para todo el territorio nacional. Focalizado en la Provincia del Biobío, Región del Biobío, Chile. Mediante la Gestión o Gerencia Pública, enfocada en el ejercicio de la función ejecutiva en el gobierno y su impacto en la Política Pública (Lynn), se busca conocer si esta política satisface realmente los objetivos para los que fue impulsada, creando valor frente a la problemática de violencia existente, tan delicada en estos tiempos como es la violencia contra las mujeres. En segundo lugar, entrevistas semi estructuradas a actores receptores de estas denuncias en Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y el Ministerio Público ayudan a complementar la información para entender mejor el detalle de la política. Por último, apoyada en bibliografía complementaria académica y legislativa.

Se recurre al marco teórico de implementación basado en Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky Aaron (1998), con su estudio de la implementación de políticas, toma de decisiones y demoras por los distintos actores. Asimismo, se utilizan marcos conceptuales sobre Rutinas Organizacionales obtenidas de Feldman, Martha S. y Pentland, Brian T. (2003), en relación con las rutinas organizacionales, sus aspectos ostensivos y performativos, como también el uso de artefactos, a

efectos de obtener una mejor comprensión de cómo se está aplicando la Pauta Unificada de Riesgo (PUR).

## Introducción

El contexto de esta investigación comprende al de la violencia contra la mujer, pero específicamente, dentro de la Violencia Intrafamiliar (VIF) y en la primera denuncia que realizan las víctimas.

A través de un estudio descriptivo de fuentes secundarias y de trabajo de campo, se presenta una descripción de las rutinas existentes en la aplicación de la PUR recurriendo a investigaciones anteriores sobre la temática, como también a la percepción de funcionarios de las instituciones involucradas en este proceso- Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Ministerio Público – específicamente en la Provincia del Biobío. Para la atención a víctimas en las mencionadas instituciones surge la Pauta Unificada de Riesgo, herramienta de autoría del Ministerio Público que comparte para definir niveles de riesgo en los que se encuentra la víctima y tomar acciones más eficaces entre las instituciones.

Producto de lo planteado previamente, se busca determinar si la aplicación de la PUR está actualmente cumpliendo con sus objetivos satisfactoriamente y qué factores debilitantes pueden encontrarse en la aplicación de esta, bajo la lupa conceptual de la gestión de rutinas organizacionales.

## Primera Parte

### 1. Antecedentes

Para efectos de este estudio se considerará la violencia contra la mujer en contexto de violencia intrafamiliar (desde ahora en el documento mencionado con la sigla VIF) y la respuesta que la legislación chilena y las instituciones tienen para ofrecer en estos casos. Asimismo, en esta primera parte se contextualizará esta realidad en el país y en la región, a través de cifras del Ministerio Público, Carabineros y de la realidad legislativa.

El fenómeno de la violencia contra la mujer se ha tomado la atención de la sociedad y la política en los últimos años, desde la definición de la Ley de Femicidio (Ley 20.480) promulgada el 2010 en Chile, la ordenanza de Acoso Callejero en algunos municipios (Municipalidad de Las Condes, 2018), hasta la generación de protocolos de acoso sexual en centros laborales, educacionales e incluso FFAA (Fuentes, 2019). Entendiéndose que puede encontrarse dentro del entorno familiar, también en espacios de trabajo y estudios, perpetrado por extraños e incluso por instituciones.

En el marco jurídico, la violencia contra la mujer, incluso dentro del plano familiar, se considera un problema de Derechos Humanos con raíces estructurales, que ha necesitado los tratados a los que Chile ha suscrito para poder tener herramientas para combatirlo (Universidad de Chile, pág. 7. 2017). En algunos



explícitamente, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.”

Mientras en La Declaración Universal de Derechos Humanos se menciona en el preámbulo (ONU, 1948). En Chile, el acercamiento de la discusión pública al problema de la violencia contra la mujer permite que se haya aprobado en el congreso el primer trámite constitución del proyecto de ley “Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia” (Cámara de Diputados, Boletín 11077-07).

Parte de la realidad que viven las mujeres chilenas se puede encontrar en los estudios del Ministerio del Interior con respecto a la violencia contra la mujer:

“El 38% de las mujeres del país (15 y 65 años) señala haber sufrido algún tipo de violencia en algún momento de su vida. El 36% sufrió alguna vez en la vida violencia psicológica, el 16% violencia física y el 7% violencia sexual.” (Subsecretaría Prevención del Delito, pág. 6, 2017).

Sin restar importancia a otras formas de violencia que afectan a las mujeres diariamente, para efectos de este trabajo, el objeto a estudiar es la VIF contra las mujeres por parte de sus parejas. Será revisado a través del análisis de los procesos y rutinas que implican la primera acogida que entregan las instituciones que toman denuncias, la forma en que se implementan y aplican.

Es importante mencionar que en el año 2016 el 77,66% de las víctimas por algún delito en contexto familiar fueron mujeres, que en promedio entre el año 2011 y 2016, esta cifra se ubica consistentemente en el 78,87% (Fiscalía, 2017). También que en más del 60% de las causas VIF ingresadas al Ministerio Público entre el año 2005 y 2016, la víctima es pareja o ex pareja del victimario, ya sea en la forma de cónyuge, conviviente o ex cónyuge, ex conviviente (Anexo 1, Tabla 1). Es por esto que la violencia contra la mujer, en contexto de VIF no puede pasar desapercibida a la hora de revisar políticas públicas que la contienen, modernizando y mejorando estas políticas constantemente.

Para comprender donde se sitúa la región del Biobío dentro del mapa de violencia contra la mujer en situación de VIF, el informe de la Universidad de Chile (pág. 151, 2017) la sitúa entre los años 2007 a 2016 con algunos de los porcentajes más altos en el país, detrás de la Región Metropolitana y la Quinta región (Anexo 1, Tabla 2). Comparando la región del Biobío con la región de Valparaíso, se puede ver como en la segunda los porcentajes van disminuyendo, mientras en la octava región siguen siendo alrededor del 9% de los casos nacionales.

Siendo más específicos al territorio del estudio, la provincia del Biobío y sus 14 comunas. Los casos de violencia contra la mujer en contexto de VIF denunciados en Carabineros de Chile muestran que Los Ángeles, capital provincial con 202mil habitantes aproximadamente (INE, 2018), tiene alrededor del 32% de los casos de toda la Provincia el 2018 como se puede ver a continuación en la Tabla 1.

<b>Tabla 1 - 1 Mujeres Víctimas de Violencia Intrafamiliar en la Provincia del Biobío</b>			
<b>COMUNA</b>			
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>ALTO BIO BIO</b>	2	49	47
<b>ANTUCO</b>	0	29	32
<b>QUILLECO</b>	19	81	62
<b>TUCAPEL</b>	44	88	91
<b>SANTA BARBARA</b>	33	86	69
<b>YUMBEL</b>	0	62	31
<b>LAJA</b>	0	119	39
<b>CABRERO</b>	0	145	66
<b>SAN ROSENDO</b>	0	18	1
<b>MULCHÉN</b>	0	40	48
<b>QUILACO</b>	0	14	15
<b>NACIMIENTO</b>	26	66	49
<b>NEGRETE</b>	8	24	27
<b>LOS ÁNGELES</b>	278	251	272
<b>TOTAL</b>	<b>410</b>	<b>1072</b>	<b>849</b>
<b>Fuente: Prefectura Biobío, Diciembre 2018</b>			

Las mujeres víctimas de violencia en contexto de VIF que deciden denunciar, ya sea por iniciativa propia o porque una situación de violencia necesitó de la intervención de carabineros, inician un proceso que tiene tres etapas. El primer paso en las denuncias es la atención, donde el protocolo obliga a las instituciones a que la víctima conteste la PUR, para luego pasar a la protección y al fin, a la reparación (Universidad De Chile, pág. 27, 2017). Siendo de interés para este trabajo principalmente la primera etapa.

La PUR es una herramienta que nace en la atención de víctimas del Ministerio Público y que consta de una serie de preguntas con respuestas estandarizadas - sí, no, a veces- que van apareciendo programadas por un algoritmo en un

computador. Al terminar, arroja un porcentaje que indica el nivel de riesgo, clasificándolo en bajo, medio y alto/vital (Anexo 3, entrevista 1, Pregunta 5).

“Esta pauta permite establecer criterios comunes para la evaluación inicial de riesgo, definiendo también la adopción protocolizada de estrategias y medidas de protección más efectivas para mujeres víctimas de violencia en el momento mismo de la denuncia, por lo cual los actores encargados de su implementación son: Ministerio Público, Carabineros y los dispositivos de SernamEG.” (Universidad De Chile, pág. 27, 2017)

En la realidad, efectivamente esta pauta es implementada por el Ministerio Público y Carabineros, pero también por PDI. Si bien SernamEG está involucrado en el establecimiento de la pauta como medida estandarizada de atención, sus dispositivos no tienen las facultades legales para la recepción de denuncias de presuntos delitos y, por lo tanto, no pueden aplicarla (Servicio Nacional de la Mujer, pág. 2, 2018).

En la justificación del problema se profundizará en la importancia de que para que la implementación de la política sea completa, se necesita la correcta aplicación de la PUR, no solo saber utilizar el programa computacional que la contiene, sino saber trabajar con las víctimas a las que se les aplica.

Respecto a la capacitación en la PUR y en enfoque de género, Carabineros cuenta con 5 oficiales capacitados en la Pauta para la región del Biobío (Carabineros, pág. 1, 2018), capacitación que luego en terreno se masifica por la sargento encargada de estos delitos hacia los funcionarios. Policía de Investigaciones cuenta con el 19% de los funcionarios de la región capacitados

en estas áreas (Policía de Investigaciones, 2018). La información de transparencia no contaba con desglose de la información a nivel provincial.

A partir de la revisión de los antecedentes, podemos inferir que la violencia contra la mujer en contexto de VIF en el país y en la región del Biobío, es un tema problemático, real y relevante a la hora de desarrollar políticas públicas, y que la implementación de la PUR para estandarizar y mejorar la respuesta a estas instancias podría agilizar la atención de esta en tanto sea aplicada adecuadamente. Las negativas cifras respecto al Biobío podrían deberse más bien a un problema en la implementación y gestión de la política, y especialmente de sus rutinas, más que a la utilidad o diseño de esta.

Se debe también hacer la diferencia entre primera acogida y la denuncia o intervención de las instituciones. No toda primera acogida termina en denuncia, pero todo acercamiento, denuncia y/o intervención por VIF debe contener un proceso de primera acogida. Para esto los funcionarios buscan informar, educar y contener a la víctima para luego derivar según el riesgo al que están expuestas (Subsecretaría de Prevención del Delito, pág. 27, 2019). A partir de la información entregada en este capítulo y como veremos más adelante, podemos deducir también que no toda primera acogida, es concretada con una PUR, más bien dependerá de la institución que reciba a la víctima en primera instancia, pudiendo ser esta un servicio de salud o un centro educacional y no necesariamente una

institución de denuncia de delitos, debiendo ser derivadas a una segunda instancia para formalizar la denuncia.

## 2. Justificación del Problema

Para justificar la realización de este estudio descriptivo, es necesario contemplar las cifras y las rutinas que se están empleando constantemente, con tal de comprender si las mismas están contribuyendo a la efectividad del programa o por el contrario están afectando su concreción adecuada.

La implementación de la PUR en el sistema de atención de violencia contra las mujeres en contexto de VIF, es el medio convenido entre el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género y las demás instituciones que acogen estas denuncias, para enfrentar de forma más ágil y precisa las alertas de violencia que afectan a la sociedad chilena y la urgencia de terminar o, al menos, disminuir la cantidad de femicidios que la afectan.

La estandarización de un sistema de denuncia con una herramienta que ya estaba validada, disponible e informatizada para la calificación del riesgo busca:

“Establecer lineamientos básicos para la adopción de acciones y procedimientos coordinados en el caso de Violencia Intrafamiliar que tengan o hayan tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él, o tengan un hijo o hija en común con éste, cuya situación se ha conocido por denuncia y/o situación de flagrancia, contribuyendo a brindarles una protección oportuna y efectiva.”<sup>1</sup>(Fiscalía Nacional, pág. 6, 2017)

---

<sup>1</sup> Objetivo General de la Pauta Unificada de evaluación inicial de Riesgo (PUR). Presentación Fiscalía Nacional, 17 de mayo de 2017. Boletín n°9715-07. Slide 6.

La necesidad de tomar medidas pronto se debe a que las cifras son alarmantes, entre 2013 y 2018 se registraron 245 femicidios consumados, y otros 655 frustrados. A pesar de que las cifras no disminuyen, el porcentaje de femicidios cuyos agresores fueron denunciados anteriormente, disminuye desde casi un 37% a un 3,4% en 2015, obligando al sistema a preguntarse si se está alejando a las víctimas de violencia de atreverse a denunciar (Anexo 1, Tabla 3). Respecto de los agresores femicidas que estaban con medidas cautelares, las cifras son aún más bajas, lo que podría deberse, por ejemplo, a una falta de agilidad y efectividad a la hora de otorgar medidas cautelares frente a las denuncias que sí llegan a fiscalía (Anexo 1, Tabla 4).

Estas cifras e informes actuales justifican revisar constantemente los protocolos, legislatura y programas que buscan proteger a las mujeres. Por ejemplo, el Informe Temático 2017 de Violencia contra la Mujer en Chile y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, Universidad de Chile, realiza una serie de recomendaciones jurídicas y prácticas para reconocer y trabajar con las víctimas. Algunos de los principales obstáculos en Atención primaria reconocidos por este fueron: Falta de capacitación de las Policías en temáticas de género, Subjetivación del relato de la víctima, pérdida de elementos claves del relato y la revictimización. (Universidad de Chile, págs. 74-78, 2017)

Por otro lado, los Circuitos Intersectoriales de Víctimas de Femicidio, levantan informes en los distintos servicios que reciben víctimas donde se conocen los detalles de los distintos femicidios consumados y frustrados que ocurren a lo largo del país (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, 2015).

Reconociendo la necesidad de monitorear la política de primera atención que se está trabajando, para que tenga un impacto real en la disminución de tasa de reincidencia de violencia y femicidios, podemos ver que no hay mucha variación en las cifras de violencia y que las debilidades encontradas por el informe de la Universidad de Chile y el Ministerio pueden deberse a dos factores principalmente:

- a. Al diseño de la política
- b. A problemas de implementación, como falta de preparación en la aplicación de la política, en las rutinas presentes y en la proyección de los objetivos en los actores involucrados.

### 3. Planteamiento del Problema

Con todo lo mencionado anteriormente, se justifica la revisión del protocolo. La idea de enfocarlo a la Provincia del Biobío se debe a limitaciones tanto de tiempo como de recursos, por lo tanto, parte del trabajo se realiza en base a los testimonios de funcionarios de las instituciones que realizan la atención de primera acogida en este territorio.



La investigación se centrará en la PUR dentro de una primera atención, para ayudar a percibir de forma un poco más profunda, las formas y el protocolo oficial y conocer los detalles de la atención que reciben las mujeres víctimas de VIF al enfrentar una denuncia o intervención.

A partir de describir la implementación y las rutinas que ocurren en su aplicación se puede mostrar información importante respecto a los factores que la están afectando negativamente, permitiendo inferir posibles mejoras a los métodos actuales de atención.

### 3.1 Pregunta general

¿Cómo están funcionando las rutinas organizacionales en la aplicación del PUR?

### 3.2 Preguntas especiales

¿Qué son las rutinas organizacionales?

¿Cuáles son los aspectos y artefactos de las rutinas organizacionales?

¿Qué es el desvío y demora en la implementación de programas públicos?

¿Qué es la PUR?

¿Existe desvío y demora en la ejecución de los objetivos de la PUR?

¿Cuál es la percepción de pertinencia de las rutinas y artefactos utilizados en primera acogida de parte de los funcionarios?

¿Qué obstáculos enfrenta la aplicación de la PUR?

#### 4. Objetivos de la investigación

Los siguientes son los objetivos que orientan esta investigación:

##### 4.1 Objetivo General

Analizar la aplicación de la PUR a víctimas de violencia contra la mujer en contexto VIF en Carabineros, PDI, Fiscalía de la Región de Biobío, donde se realizan la mayoría de las denuncias de primera acogida para determinar si cumple con los objetivos propuestos por su implementación.

##### 4.2 Objetivos Específicos

1. Detectar y clasificar las rutinas generadas en la ejecución de la PUR en la primera acogida o atención.
2. Identificar si la PUR está cumpliendo con sus objetivos según el convenio firmado de forma intersectorial por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y el Ministerio Público en el marco del Plan Nacional de Acción en Violencias Contra las Mujeres 2014-2018. (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, 2017)

Segunda parte

### 3. Marco teórico

En este capítulo, se explican en detalle dos fuentes teóricas que servirán de guía para analizar la primera acogida o primera atención en denuncias de VIF con Violencia Contra la Mujer. A través de conceptos clave como rutinas organizacionales, toma de decisiones, objetivos y artefactos, que serán descritos a continuación, se moldea una pauta de revisión de los actores y su participación activa en la aplicación de la política.

Para analizar la implementación de una política pública, Pressman y Wildavsky (1998) toman como referencia la implementación de una política laboral y de obras públicas en Oakland. Consideran que no solo es importante revisar que tanto los *policy makers* como los beneficiarios tengan los mismos objetivos o las mismas intenciones, sino que debe existir sincronía y comunicación entre todos los procesos de toma de decisión, el número de actores involucrados en el programa o política y las distintas percepciones que estos tienen de sus objetivos, son vitales para el éxito de esta. Para esto se deben revisar todos los factores y tratar de cubrir el máximo de dimensiones que este programa o política abarcan a la hora de ponerla en marcha y hacer el seguimiento.

Las demoras y el número de decisiones de los actores involucrados pueden desviar la consecución de los objetivos que no quedaron claros en un principio, y puede ser el caso de una política muy bien pensada, con herramientas ya

validadas, pero que no considere detalles y estructuras propias de las instituciones a las que se amplía.

Un ejemplo podría ser la PUR, que pasa de ser una herramienta del Ministerio Público, a ser el instrumento base de todo el circuito de primera acogida de denuncias. Que es introducida por el Ministerio de la Mujer como una medida para dar una respuesta más eficaz, oportuna y controlable para prevenir nuevos actos de violencia, pero que en la realidad tiene limitaciones que siguen entorpeciendo el cumplimiento de este objetivo (Ministerio de la Mujer, 2016), como las coordinaciones de bajada de la información desde el nivel central a las distintas locaciones a nivel nacional. La PUR es una herramienta estructurada y con finalidades legalistas, que no reviste sensibilidades psicológicas ni emocionales a la hora de ser aplicada. Pero se entiende que los procesos de toma de denuncia o de intervención en una situación de VIF deben considerar empatía y acogida que incluso la Subsecretaría de Prevención del Delito (Pág. 27, 2019) entiende como indispensable a la hora de tratar con mujeres víctimas.

Pressman y Wildavsky hablan de esta falta de sensibilidades a la hora de acordar las condiciones de una política, de los detalles específicos a la hora de la “coordinación” (Pressman y Wildavsky, pág. 88, 1998). También veremos en el desarrollo de la investigación, cómo en la especificidad de la aplicación de la PUR no existe un consenso respecto al porqué no se puede aplicar en terreno y cómo la falta de tomadores de denuncia capacitados en materias de género y de PUR,

pueden resultar siendo tomadores de decisión que pueden demorar e incluso bloquear los esfuerzos de la política.

Otro aspecto de la implementación a analizar para esta investigación, son los aspectos ostensivos y performativos de la rutina organizacional (Feldman y Pentland, 2003) de la PUR en la denuncia de violencia contra la mujer en contexto de VIF. Feldman y Pentland (2003) plantean que las rutinas son tanto fuente de estabilidad como de cambio,

“la capacidad intrínseca de toda rutina organizacional para generar cambio, simplemente por su realización continua.” (pag. 94)

Cada rutina organizacional tiene un aspecto ostensivo, que representa la estructura, lo rígido de la rutina, lo conocido como los pasos a seguir, y un aspecto performativo lo que los participantes aportan desde su individualidad a la rutina mientras se realiza.

Dentro de las rutinas organizacionales, tenemos las reglas o protocolos, y son lo suficientemente abstractos para poder adaptarse a las diferentes situaciones que pueden presentarse a la institución y se reconocen como el aspecto ostensivo de la rutina, el cual varía según la percepción del actor y se explica por la estructura de lo que debe hacerse como procedimiento estándar o por norma, puede tomarse como el ideal o la forma esquemática de la rutina. Éste se completa con el aspecto performativo de la rutina, el cual consiste en el toque personal que cada individuo que realiza la rutina aporta al momento de realizarla en todos sus

pasos, aspecto que desarrolla pequeños cambios a medida que las rutinas se repiten, es el factor de cambio en esta dualidad que presenta a las rutinas organizacionales como fuentes de estabilidad como de cambio.

Los autores definen el aspecto performativo como:

“...las acciones determinadas por personas determinadas, en tiempos determinados, cuando estas personas participan en una rutina organizacional.” (Feldman y Pentlan pg.101-102, 2003)

Por lo que entre ambos aspectos se da una dinámica de estabilidad de cómo debe aplicarse la PUR, y flexibilidad y cambio, en tanto los actores que recogen las denuncias, aprenden de la experiencia y se enfrentan a diferentes situaciones con cada caso reaccionan con pequeñas variantes dentro de lo establecido.

La relación desde lo ostensivo a lo performativo ayuda a entender la rutina organizacional, pudiendo a partir de lo ostensivo tener una guía de lo que trata la rutina, que da cuenta respecto a cómo debe ser, ayudando a detectar movimientos inusuales en esta y, además, propone una referencia, en este caso, de lo que implica una primera acogida con sus pasos (Feldman y P., pág. 106-107, 2003).

Por otro lado, desde lo performativo hacia lo ostensivo, encontramos que la acción misma de la rutina ayuda a crear en tanto deben ser repetitivas para poseer el carácter de rutina y tener sentido, ayudar a mantener esta rutina en el tiempo y, al mismo tiempo, a modificarla en caso de necesitar adaptarse a

diferentes situaciones o casos que escapan a la capacitación inicial de los actores (Feldman y P., pág. 107-108, 2003).

A esto le sumamos la existencia de artefactos dentro del aspecto ostensivo, herramientas escritas o definidas para materializar pasos de las rutinas, por ejemplo, formularios, guías y manuales. Estos funcionan en tanto se utilizan en las rutinas para interconectar acciones y actores, y necesitan de la parte subjetiva de la rutina para diseñarse, escribirse y aplicarse.

En este caso la PUR, es una herramienta que da objetividad a la rutina, disminuye la ambigüedad y facilita la toma de decisiones. Pero sin olvidar que toda la realización de la rutina organizacional, en este caso de la primera acogida y la aplicación de la PUR, "...se activa y se guía por las percepciones subjetivas de los participantes." (Feldman y P., pág. 109, 2003)

Para concluir este marco teórico, la información recopilada para esta investigación, se revisará a través de su rutina organizacional, los pasos que esta tiene, identificar los aspectos ostensivos y performativos de esta y también los artefactos que surgen de esta. Revisar también en la implementación de la rutina, las tomas de decisiones y las demoras que pueden darse en su desarrollo. La mirada de los distintos actores, ayudará a analizar y desglosar la primera acogida y la aplicación de la PUR para los casos específicos de violencia contra la mujer que mencionamos en la Justificación del Problema. (Primera parte, capítulo 2).

## 6. Metodología y desarrollo de investigación

Tipo de investigación: Descriptiva con enfoque cualitativo

Alcance: Provincia del Biobío

Tiempo: Testimonios e información posterior a la puesta en marcha de la "Pauta unificada de evaluación inicial de riesgo" del 2017.

Unidades de muestreo: Carabineros, PDI, Fiscalía en la Provincia del Biobío.

Muestra: 1 funcionario PDI, 2 funcionarios de Carabineros, 1 funcionario Ministerio Público.

### 6.1 Procesamiento de la Información

En este apartado se muestra cómo se llevó a cabo el proceso de entrevistas, tomando en cuenta las fuentes secundarias y legislativas, para posteriormente, con las respuestas de los funcionarios como fuente primaria de información, poder desarrollar el análisis necesario para esta investigación.

Se desarrollaron cuatro entrevistas semi-estructuradas, de alrededor de 30 minutos, donde se buscaba la percepción tanto de la primera acogida en sus instituciones, como de la PUR, su implementación y aplicación. Toda esta información complementa la información del informe de la Universidad de Chile, buscando una mirada local del proceso en la provincia del Biobío. El informe de la Facultad de Derecho no posee esa mirada al concentrarse en testimonios e información enfocada solo en Santiago o de forma demasiado general.



Para desarrollar las preguntas, primero se cubrió de forma extensa la bibliografía existente, donde además del mencionado informe de la Universidad de Chile, se revisaron las leyes N°20.066 de Violencia Intrafamiliar y la ley N°20.480 que Establece el Delito de Femicidio, con tal de comprender la base sobre la cual se llega al acuerdo de la PUR.

Luego de hacer las entrevistas, transcribirlas, revisar los resultados y completar la información sobre el protocolo para aplicar la PUR en la primera acogida, se realiza una descripción detallada del funcionamiento de esta y se asocia a las fuentes del marco teórico para hacer el análisis de la implementación y gestión del programa.

Se incorpora la información recopilada a través de las fuentes secundarias, tanto informes, leyes y boletines, los resultados de las entrevistas y de la solicitud de información por vía transparencia. Todos estos resultados se detallan en el capítulo siguiente.

## 7. Análisis y desarrollo

### 7.1 Rutinas Institucionales

El trabajo busca describir la aplicación de la PUR en base a la identificación de rutinas organizacionales que permitan individualizar elementos necesarios para cumplir con los objetivos de investigación propuestos. Para esto, se toman en cuenta los elementos de implementación acordados en el marco teórico, identificando las características dentro de las instituciones de primera acogida que se relacionan con estos: artefactos, aspectos ostensivos y performativos, y

posibles desvíos o demoras. Todos consideran la toma de decisiones como algo crucial al momento de analizar la implementación y la gestión del programa.

De acuerdo con la información recabada, se pueden encontrar tres artefactos (Feldman y Pentland, 2003) que vienen a materializar es una herramienta objetiva parte del proceso de las rutinas. En Carabineros son:

1. La actual Pauta Unificada de Riesgo
2. Una pauta que existía anteriormente muy parecida a la PUR, para cuando la denuncia no implica lesiones y se considera psicológica
3. La pauta de victimización para seguimiento posterior de los casos.

En las otras dos instituciones estudiadas, PDI y Ministerio Público, se encuentra solo la PUR.

En Carabineros la PUR funciona para casos de VIF donde la víctima es una mujer cuya relación con el victimario es de conviviente, cónyuge, ex conviviente o ex cónyuge o tienen un hijo en común, además debe cumplir el requisito de que la violencia implica lesiones leves o de mayor gravedad y/o amenazas de muerte.

En caso de ser violencia psicológica, contestan la pauta que existía antes de la PUR, que contiene preguntas similares, pero no determina una puntuación asociada a un nivel de riesgo. Esta segunda pauta es derivada, junto con el parte policial, a juzgado de familia, no como la PUR que se envía al Ministerio Público.

En Carabineros también cuentan, pero pasada la etapa de primera acogida, con una Pauta de Victimización que aplican para hacer seguimiento a víctimas de VIF

bastante tiempo después de su primera acogida, para ver si siguieron el proceso de denuncia y cómo se encuentran en la actualidad (Anexo 3, entrevista 1).

En Policía de Investigaciones utilizan la PUR en los mismos casos que Carabineros, entregando el parte policial al Ministerio Público, para posterior decreto de medidas en caso de ser necesarias (Anexo 3, entrevista 4).

En el caso de ambas instituciones, la PUR se utiliza desde lesiones y amenazas de muerte hacia arriba, lo que puede provocar confusión en los funcionarios al no comprender porque serias amenazas psicológicas quedan fuera del resguardo de medidas de protección. Además, en ambos casos, cuando el resultado de la PUR es alto/vital, tienen contacto telefónico con el fiscal de turno para decretar medidas inmediatas, pero en caso de salir medio o bajo, el caso debe esperar citación de fiscalía (Anexo 3, entrevista 1, pregunta 13; y entrevista 3, pregunta 7).

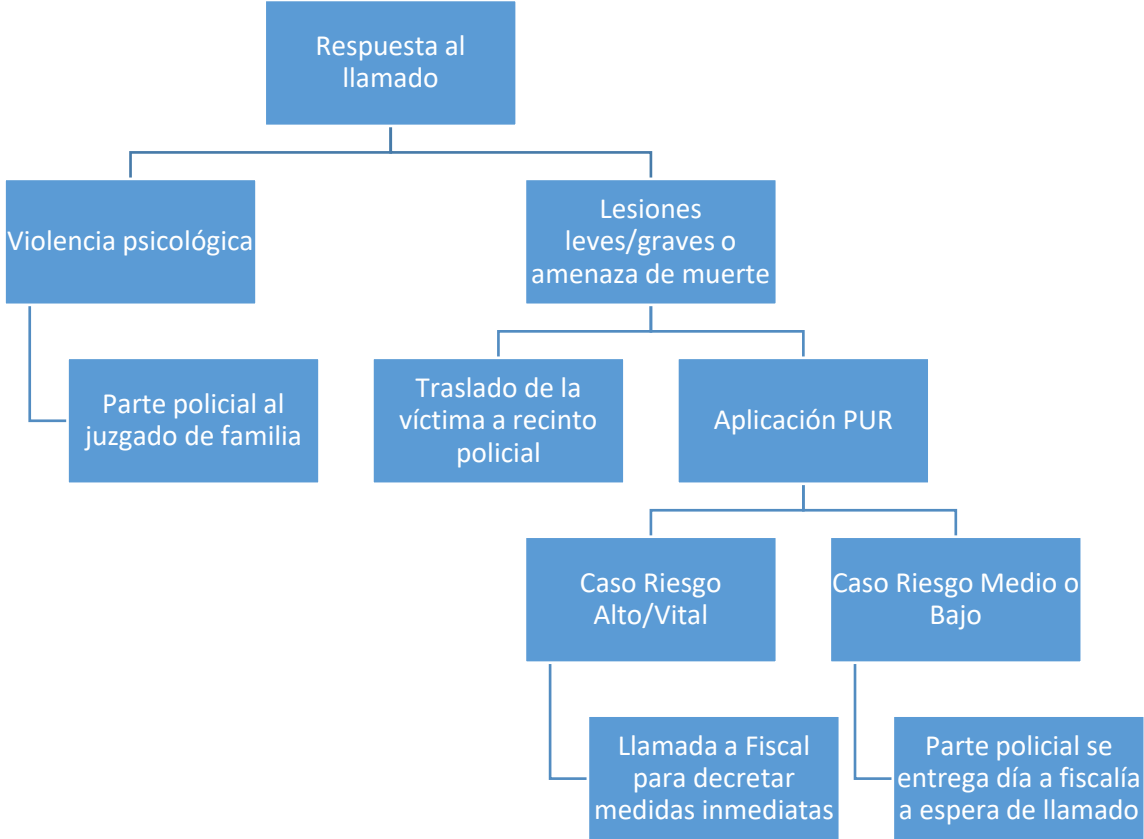
En el caso del Ministerio Público, los fiscales aplican la PUR a todos los casos de violencia contra la mujer en contexto de VIF que llegan de la provincia. Se cuida que no queden casos fuera, aun cuando el riesgo sea muy bajo. Prefieren cubrir mayor rango de denuncias para evitar equivocaciones (Anexo 3, entrevista 3, pregunta 9 y 10).

Por lo tanto, a pesar de tener el mismo artefacto, las rutinas de las diferentes instituciones son muy distintas. La diferenciación entre las víctimas puede influir

tanto en las mediciones estadísticas de los casos, como en tomar medidas de modernización para trabajar la rutina.

Reconocer detalles generales de los aspectos ostensivos y performativos (Feldman y P., 2003) es importante para comprender como funciona el proceso de atención de víctimas y la aplicación de la PUR. Desde lo más general, la rutina organizacional, independiente si es Carabineros o PDI quien toma la denuncia, se puede ver en la siguiente ilustración lo informado por los entrevistados. (Anexo 3, entrevista 1, preguntas 5 y 6).

Ilustración 1 – Diagrama de Flujos Proceso de Atención a Mujeres Víctimas de VIF



En el caso de Carabineros, tienen distinta instrucción para reaccionar a diferentes casos. Depende de si la víctima que denuncia llega a una unidad policial o si ellos llegan a un lugar de violencia alertados por un llamado. En la segunda situación, en terreno, deben tomar declaración del suceso y en caso de que la víctima sea sujeto de PUR, deben llevarla a la comisaría y tomar la pauta en un computador con el sistema de intranet. En caso de que la víctima se niegue a contestarla, la provincia del Biobío tomó la medida de que la víctima firme al final del parte policial, que se rehúsa a asistir a contestar la PUR (Anexo 3, entrevista 1, preguntas 22 y 23). Siendo carabineros quienes atienden la gran mayoría de las denuncias de VIF, la descripción de estas instrucciones que implican un protocolo específico a seguir, están dentro del aspecto ostensivo de las rutinas que siguen.

Mientras que el aspecto performativo se puede describir como las decisiones que, dentro de ese margen de acción, deben tomar para adecuar la atención a cada caso particular, que varía en un sinnúmero de víctimas, con perfiles diferentes, condiciones socioeconómicas diferentes, con niños, sin niños, con casa propia, allegados, considerando el factor cultural de pueblos indígenas, etc. La violencia contra la mujer en contexto familiar no es exclusiva de un sector de la población y, con la complejidad del ser humano en general, en cada situación, a partir de una instrucción dictada por un protocolo específico, al aspecto performativo hará que cada rutina difiera un poco de la anterior. Así como también la formación del funcionario de turno influirá en el resultado de la rutina, ahí la importancia de la capacitación y de la formación en temas de género.

En el caso de Policía de Investigaciones, debido a los pocos casos que les llegan al año, la rutina organizacional no está tan desarrollada. Su aspecto ostensivo se ve limitado con la pauta y los pocos actores que la aplican. Su aspecto performativo variará caso a caso, pero siempre dentro de la Brigada de Delitos Sexuales, que es donde traen a la víctima que quiere denunciar.

Cuando las denuncias comienzan en el Ministerio Público, cambia un poco la rutina. Son más casos los que pueden contestar la PUR y son los mismos fiscales los que determinan las medidas cautelares.

#### 7.2 Desvíos y demoras en las rutinas

Cuando Pressman y Wildavsky (1998) hablan de la “complejidad de la acción conjunta”, se refieren a lo difícil que es implementar un programa o política cuando tienes muchos actores diferentes y no consideras dentro de tu planificación, que estos pueden tener diferentes percepciones de la misma empresa, proyectando diferentes objetivos. Estas diferencias, si no son previamente consideradas, son conflictos latentes que se manifiestan en forma de desvíos y demoras que se irán presentando con las tomas de decisión en que tienen que incurrir todos estos actores. Puede que el diseño haya estado bien y los objetivos estén alineados entre las instituciones, pero la implementación del programa no haya considerado los distintos escenarios en que la rutina debe operar (Págs. 2-4).

Los objetivos del ministerio de la mujer a la hora de realizar el convenio están en el contexto del Plan Nacional de Acción en Violencias Contra las Mujeres 2014-

2018 (Ministerio de la Mujer, 2016), y la idea de mejorar la atención de las mujeres víctimas de violencia puede considerarse algo deseable como objetivo de los actores intervinientes en la aplicación de la PUR.

Sin embargo, de acuerdo con estos autores a lo largo de la implementación y de la aplicación de los programas pueden surgir desvíos y demoras que los alejen de sus objetivos, o que los conviertan en planes que no logran realmente mejorar la problemática, sino disminuir una pequeña parte, pudiendo hacer más con leves cambios o mejoras (Pressman y W., Págs. 8-9, 1998). Las demoras son problemas que impiden impulsar o implementar una política en su inicio, mientras que los desvíos son inconvenientes en las tomas de decisión inesperados en el trayecto para lograr cumplir con los objetivos de la política o proyecto.

En la correcta aplicación de la PUR, se pueden encontrar demoras que por falta de capacitación o de un instructivo claro no permiten aplicarla, así también surgen desvíos en las tomas de decisiones que los actores de las distintas instituciones y las víctimas encuentran en el camino. Una primera dificultad que enfrenta el sistema, antes incluso de su aplicación, es el rango de casos que cubre, donde quedan fuera, por ejemplo, pololos o casos de relaciones de alta dependencia donde no hay convivencia. Esto debiese cambiar una vez que se apruebe la ley de Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, N° de Boletín 11077-07, que cambiaría la ley N°20066 sobre Violencia Intrafamiliar, incluyendo a los



“pololos” dentro de las categorías de VIF, pudiendo despejar esa demora para ampliar la cobertura de medidas eficaces en estos casos.

Pressman y W. (1998) con el título “¿tiene que ser tan complicado?” de la tercera página, y su desglose, logran comunicar la importancia de que las reglas sean claras, no contradictorias ni demasiado complejas. Tomando en cuenta las serias limitaciones que tiene la aplicación de la pauta en su rango de casos, dejando fuera parejas no convivientes y pololos, y según existan o no lesiones, se puede inferir que estas provocan demoras en la reacción necesaria frente a un abusador, como también se convierten en demoras que entorpecen el cumplimiento de los objetivos principales del Ministerio de la Mujer, mencionados al principio del capítulo, sin dar a entender en ninguna parte el porqué de estas limitaciones. Que la PUR sea estandarizada, con resultados tangibles, cuyos porcentajes están directamente relacionados a medidas específicas (Anexo 3, entrevista 3, pregunta 5), debiera facilitar los procesos y disminuir los pasos de toma de decisión, sobre todo para acercarse más a sus objetivos específicos:

“La adopción de medidas de protección para mujeres que viven violencia debe ser eficaz, oportuna y controlable para prevenir nuevos actos de violencia.” (Ministerio de la Mujer, 2016).

En el caso de Carabineros y PDI, el tener que dejar fuera de la PUR la violencia que cumple con los requisitos de relación exigidos, pero donde la violencia es psicológica o no presenta lesiones, presenta una demora importante, interrumpiendo completamente el proceso. Pero estos casos sí son considerados

cuando la denuncia se realiza en el Ministerio Público (Anexo 3, entrevista 3, preguntas 9 a 11), y la existencia de esa dualidad provoca no solo confusión de los funcionarios al ser una línea muy delgada de cuando aplicar la pauta y cuando no (U. De Chile, págs. 61-62, 2017), sino que también puede provocar problemas de información graves si se quisieran evaluar información estadística a través de la PUR. Otras demoras pueden ser las personas que cumplen todos los requisitos para aplicarse la PUR, pero se niegan a hacerlo, en este caso, la rutina se detiene en ese momento y no se puede seguir con la denuncia.

Un desvío importante, que puede afectar por completo la adecuada y oportuna respuesta que debe asegurar la PUR, es que sólo cuando la pauta arroja riesgo alto/vital se realiza una llamada telefónica al fiscal de turno para solicitar las medidas necesarias para proteger a la víctima. Los resultados de un sistema que es computacional no llegan de forma automática al fiscal del Ministerio Público, pudiendo desviar innecesariamente la respuesta en caso de existir problemas de comunicación, y puede significar ineficiencia en los casos de riesgo medio o bajo, donde el parte con la pauta llegan al día siguiente al Ministerio Público para recién programar una cita a fiscalía. Algo para combatir ese desvío podría ser que, si existen porcentajes estandarizados para los tipos de riesgo, quizás debiesen existir medidas de protección estandarizadas para esos porcentajes. Lo que sí se debe considerar, es que, respecto al sistema anterior, hubo una considerable mejora en comunicaciones, que no puede ignorarse. Antes no existía

comunicación telefónica entre Carabineros o PDI y la Fiscalía en estos casos (Anexo 3, entrevista 1, pregunta 15).

Otro posible problema de implementación, que puede haber provocado posteriores desvíos, identificada en la entrevista a Carabineros, fue que la capacitación a estos se hizo el mismo día que se comenzó a aplicar la PUR (Anexo 3, entrevista 1, preguntas 8 y 9), a diferencia de lo que ocurrió con PDI, acorde al testimonio del Comisario (Anexo 3, entrevista 4, pregunta 4). Y carabineros, también hace notar que, si no fuera por los esfuerzos individuales de la Sargento a cargo de los delitos de VIF para solicitar cada tres o cuatro meses a Sernameg capacitaciones, no habría suficientes funcionarios capacitados y tendrían más problemas para identificar las situaciones que requieren la PUR y aplicarla de la mejor forma posible.

Se identifican diferencias de opinión entre las instituciones respecto a si mejorar las tecnologías con tal de que, por ejemplo, Carabineros pueda acceder a tomar la pauta en terreno. La Sargento piensa que ayudaría mucho a evitar demoras, al asegurarse de que más víctimas la contesten y no se arrepientan en el camino por tener que trasladarse para contestar (Anexo 3, entrevista 1, pregunta 22). Mientras la entrevista entregada por Fiscalía considera que no es recomendable pues los carabineros que llegan al lugar de la llamada tienen poco tiempo y necesitan ir al procedimiento siguiente y porque la víctima puede tener al agresor cerca (Anexo 3, entrevista 3, preguntas 17 y 18). Otra posible demora a

considerar, pero en caso de emergencia, es que no se puede tomar la pauta en caso de fallar la electricidad o no poder conectar con el sistema intranet (Anexo 3, entrevista 4, pregunta 8).

La revictimización por demoras y desvíos entre instituciones es otro punto crítico para considerar. La victimización secundaria es uno de los grandes obstáculos encontrado en la atención a víctimas de VIF y abusos sexuales, provocando la pérdida de confianza de las víctimas, y tener que pasar una y otra vez por la experiencia traumática de contar varias veces la historia (Universidad de Chile, pág. 77, 2017). Incluso con la PUR, se repite constantemente el relato en el proceso. Pasa cuando llegan a denunciar a dispositivos SernamEG y estos no pueden aplicar la pauta, a pesar de ser SernamEG quien tiene la iniciativa del convenio (Anexo 3, entrevista 3, pregunta 15). Vuelve a ocurrir cuando carabineros llega a tomar declaración tras un llamado de violencia y tienen que llevar a la víctima a la prefectura o comisaria para que le tomen la pauta en un computador, muchas veces en la mitad de la noche, con niños pequeños y frente a otros extraños que están presentando declaraciones o denuncias. Ocurre cuando tras contestar la PUR y no salir con riesgo alto/vital, fiscalía los llama para repetir las preguntas cuando son citadas por el Ministerio Público. Todo eso ocurre recién en la primera acogida, mucho antes de comenzar un proceso jurídico.

La revictimización durante el proceso de la primera denuncia puede clasificarse como un desvío considerable bajo la mirada de Pressman y Wildavsky. Por lo tanto, no se estaría cumpliendo uno de los objetivos propuestos por el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género de:

“Generar protocolos de entrevista que eviten la reiteración injustificada de los hechos de violencia” (Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, pág. 7, 2017). El siguiente cuadro simula el presentado en el texto de Pressman y W. (1998). Y es desarrollado para este estudio para ordenar la participación de los distintos actores en la primera acogida. Las categorías fueron completadas en base a la información recabada en las entrevistas y la bibliografía, mientras que los niveles de urgencia se desprenden de la preocupación de los actores según sus testimonios.

<b>Participante</b>	<b>Relación con el Programa</b>	<b>Perspectiva y Objetivos</b>	<b>Sentido de Urgencia</b>
Carabineros	Aplica la PUR	Agilizar medidas cautelares	Alto
PDI	Aplica la PUR	Tener una respuesta estandar frente a denuncias	Bajo (recibe pocas denuncias)
Ministerio Público	Crea la PUR, la aplica y determinan las medidas cautelares	Establecer lineamientos básicos para la adopción de acciones y procedimientos coordinados en VCM en contexto VIF	Medio
Víctimas	Responde la PUR	Vivir una vida sin violencia, evitar victimización innecesaria	Alto
M. De la Mujer y Equidad de Género	Propone el convenio donde se comienza a utilizar la PUR en las instituciones	Estandarizar la atención para disminuir casos de femicidios antes de lograr aprobar leyes	Medio Alto (por necesidad política)

**Fuente: Elaboración propia con datos de las entrevistas e investigación de bibliografía, basado en la tabla de Pressman y Wildavsky, pag. 6, 1998.**

Al no existir método de evaluación de impacto de la PUR ni de sus objetivos (Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género, pág. 2, 2017), esa parte del análisis, considerando el marco teórico, no puede llevarse a cabo con resultados de la puesta en marcha de la PUR al no haber datos que contrastar. Tampoco existe en la guía del Plan Nacional De Acción Contra La Violencia Hacia Las Mujeres, 2014-2018 objetivos que hagan alusión directa al convenio interinstitucional que fija la PUR como pauta de atención de primera acogida. Solo se encuentran objetivos de esta en el Boletín n°9715-07, cuya ley no ha sido tramitada aun, y explica la PUR, su extensión, objetivos y aplicaciones.

A través de este análisis de los datos otorgados por las fuentes respecto a los autores del marco teórico, podemos concluir que las rutinas organizacionales para la misma atención -respuesta a una situación de violencia contra la mujer en contexto VIF- varían entre las instituciones. Se pueden identificar en cada una sus aspectos ostensivos y performativos diferentes, utilizando el mismo artefacto, la PUR, pero bajo diferentes condiciones. Esta falta de coordinación entre las instituciones puede dificultar la concreción de los objetivos planteados por la creación de la PUR. Así mismo, los desvíos y demoras identificados en los pasos de las rutinas y acentúan el alejamiento de los objetivos del Ministerio de la Mujer propuestos el 2016.

Tercera parte

## 8. Conclusiones

Que la implementación de la PUR en la primera acogida avanza en la estandarización de la atención y tiende a agilizar la atención, aun cuando todavía no se ve impacto en las cifras, y al no tener mayor análisis estadístico desde su aplicación. Podría deberse al diseño o, como se busca con la mirada de este trabajo, a las diferencias en la aplicación de esta.

Importante es mencionar que tener un solo protocolo para tomar las denuncias, avalado por el Ministerio Público, ayuda a apurar las medidas cautelares en protección a las víctimas. Las medidas de los casos más graves pueden considerarse casi automáticas.

Para terminar este trabajo, el análisis de las rutinas organizacionales de las distintas instituciones implicadas en el proceso, sus aspectos ostensivos y performativos, ayudan a identificar algunos desvíos y demoras tanto por la naturaleza de la política como por las diferencias entre las instituciones y la falta de capacitación existente para la primera acogida. Debido a esto logramos cumplir el segundo objetivo específico de esta investigación: la política, así como está, no permite lograr a cabalidad los objetivos propuestos por el Ministerio de la Mujer el 2016.

También se encuentran durante el trabajo, otros detalles que permiten ver, a través del análisis de la implementación y aplicación de forma localizada a un

sector acotado del territorio, que por validada que haya estado la pauta, y por indiscutiblemente beneficiosos que sean los objetivos, no se pueden dejar de lado el seguimiento a la toma de decisiones y a las rutinas que se forman para la gestión de la primera acogida. Tan importante como el diseño de una política, o en este caso, un convenio entre instituciones públicas es la correcta implementación de este.

El trabajo realizado permite ver un poco más de la realidad de la violencia contra la mujer en contexto de VIF en Chile, y puede considerarse un aporte a la revisión de la primera acogida que dé pie a posibles mejoras.

## 9. Referencias Bibliográficas

Bernal, César A. Metodología de la investigación. Tercera edición Pearson Educación, Colombia, 2010.

Cámara de Diputados. Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Valparaíso. Boletín n°11077-07.



Carabineros de Chile. 2018. Información entregada por Transparencia por solicitud a Carabineros de Chile, Solicitud de Acceso a la Información Pública N°AD009W0043484. 22 de noviembre de 2018.

Informe Temático 2017. Violencia contra la Mujer en Chile y Derechos Humanos. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Instituto Nacional de Estadística, INE. 2018. Resultados Censo 2017. <https://resultados.censo2017.cl/>

Feldman, Martha S. y Pentland, Brian T. 2003. "Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change", en: Administrative Science Quarterly, 48, 94-118.

Fiscalía Nacional. "Proyecto de ley sobre monitoreo telemático", 17 de mayo de 2017. Valparaíso. Boletín n°9715-07.

Fuentes, Rodrigo. Radio Universidad de Chile. 12 de marzo de 2019, 20:05 horas. Gobierno presenta nuevo protocolo de denuncias por acoso sexual o laboral dentro de las FF.AA. <https://radio.uchile.cl/2019/03/12/gobierno-presenta-nuevo-protocolo-de-denuncias-por-acoso-sexual-o-laboral-dentro-de-las-ff-aa/>

Ley n°20.066 de Violencia Intrafamiliar. Última versión 6 de junio de 2017.

Ley N°20.480 que Establece el Delito de Femicidio. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 18 de diciembre de 2010.

Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. 2015. Femicidios en Chile.  
<https://www.minmujeryeg.cl/femicidios/que-es/>

Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. 2016. Pauta Unificada de Evaluación Inicial de Riesgo de Violencia Contra las Mujeres.  
[https://www.minmujeryeg.cl/prevencion\\_destacada/pauta-unificada-evaluacion-inicial-riesgo-violencia-contra-las-mujeres/](https://www.minmujeryeg.cl/prevencion_destacada/pauta-unificada-evaluacion-inicial-riesgo-violencia-contra-las-mujeres/)

Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. 2018. Información entregada por Transparencia por solicitud al Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, Solicitud de Acceso a la Información Pública N°AT001T0000616. 10 de octubre de 2018.

Municipalidad de Las Condes. Sección 1 n°2959, Dirección Jurídica  
Municipalidad de Las Condes. 28 de abril de 2018.  
<https://www.lascondes.cl/descargas/municipalidad/Decreto-2959-Ordenanza-acoso-callejero.pdf>

ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada el 10 de diciembre de 1948.

Ortiz M., Dr. José David. 2011. Buenas prácticas para la atención de la violencia sexual contra las mujeres. FLACSOG Comité de Derechos Sexuales y Reproductivos. Lima, Perú.

Policía de Investigaciones. 2018. Información entregada por Transparencia por solicitud a Policía de Investigaciones, Solicitud de Acceso a la Información Pública N°AD010T0005354. 12 de diciembre de 2018.

Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky Aaron. 1998. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Fondo de Cultura Económica. México.

Proyecto de Ley. 2017. Sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Número de boletín: 11077-07. Cámara de Diputados.

Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género. 2017. Plan Nacional de Acción Contra la Violencia hacia las Mujeres 2014 – 2018 “Por una vida libre de violencias contra las mujeres” Resolución 1288 EXENTA.

Subsecretaría de Prevención del Delito. 2017. Tercera Encuesta nacional de violencia intrafamiliar contra la mujer y delitos sexuales. Presentación de Resultados. <http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2018/01/Resultados-Encuesta-VIF.pdf>

Subsecretaría de Prevención del Delito. 2019. Orientaciones Técnicas. Prevención Psicosocial. Tipología Prevención de la Violencia Contra Las Mujeres en Contexto de Pareja. División Gestión Territorial.

Tiburcio, M., Natera G. Y Berenzon, S. 2010. Utilización de servicios de atención a la salud mental en mujeres víctimas de violencia conyugal. Salud Mental 2010, vol. 33, nº3, mayo-junio, págs. 243-248.

Anexo 1<sup>2</sup>

Tabla 1. Ministerio Público. Causas VIF Ingresadas según parentesco, 2005-2016

Relaciones de Parentesco	Cantidad de víctimas	Porcentaje
ABUELO(A)	6.889	0,49%
ADOPTADO	610	0,04%
ADOPTANTE	125	0,01%
CONOCIDO	26	0,00%
CONVIVIENTE	340.259	24,45%
CÓNYUGE	280.299	20,14%
CUÑADO(A)	28.629	2,05%
EX CONVIVIENTE	210.007	15,09%
EX CONYUGE	25.053	1,80%
HERMANO(A)	100.318	7,20%
HIJO(A)	106.165	7,64%
MADRASTRA	1.851	0,13%
MADRE	62.856	4,51%
MADRE HIJO COMUN	46.197	3,31%
MENOR DE EDAD (bajo cuidado)	1.255	0,09%
MINUSVÁLIDO (bajo cuidado)	52	0,00%
NIETO	5.368	0,38%
No Definido	18.927	1,36%
NUERA	4.562	0,32%
OTRO	721	0,05%
PADRASTRO	10.462	0,75%
PADRE	40.370	2,90%
PADRE HIJO COMUN	39.276	2,82%
PRIMO(A)	107	0,00%
SOBRINO(A)	20.841	1,49%
SUEGRO(A)	13.909	0,99%
TIO(A)	19.426	1,39%
VECINO	4	0,00%
YERNO	6.270	0,45%
SIN INFORMACIÓN	727	0,05%
Total	1.391.561	100%

<sup>2 2</sup> Tablas 1 a 4 de elaboración propia del Informe Temático 2017 Violencia Contra la Mujer en Chile y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, a través de los datos correspondientes a los Boletines Estadísticos Anuales del Ministerio Público (textos disponibles en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do> [consulta: 20.12.2017]) y a la Solicitud de acceso a la información, Folio N° 216-17. Respondida mediante Carta DEN / LT N° 252/2017, de fecha 13 de junio de 2017, emitida por la Directora Ejecutiva Nacional del Ministerio Público.

Tabla 2. Ministerio Público. Porcentaje de delitos ingresados por región 2007-2016

Año	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIV	XV	RM CN	RM OR	RM OCC	RM SUR	Total
2007	1,31%	2,56%	2,27%	1,80%	13,30%	6,13%	4,30%	10,00%	7,17%	5,94%	0,89%	1,07%	3,22%	1,63%	10,17%	6,14%	7,69%	14,41%	100,00%
2008	2,44%	2,42%	1,35%	2,72%	11,57%	5,09%	4,83%	7,25%	6,24%	5,83%	0,99%	0,76%	2,27%	1,60%	14,39%	9,17%	7,20%	13,87%	100,00%
2009	2,85%	3,13%	1,51%	3,40%	10,79%	5,21%	5,22%	6,86%	5,29%	4,79%	0,86%	0,86%	2,21%	1,52%	13,56%	8,24%	9,75%	13,97%	100,00%
2010	2,45%	3,95%	1,88%	3,41%	10,59%	6,37%	5,66%	6,52%	5,36%	5,24%	0,78%	0,87%	2,04%	1,76%	13,50%	7,44%	9,78%	12,40%	100,00%
2011	2,32%	4,10%	1,80%	3,11%	10,69%	5,99%	5,89%	7,88%	5,26%	5,18%	0,72%	0,81%	2,06%	1,67%	12,85%	6,86%	10,34%	12,47%	100,00%
2012	2,35%	4,90%	1,84%	3,42%	10,51%	5,90%	5,58%	9,07%	4,67%	5,23%	0,71%	0,72%	2,07%	1,43%	12,64%	6,24%	10,21%	12,48%	100,00%
2013	2,21%	4,58%	1,76%	3,17%	9,85%	6,07%	5,51%	9,25%	4,94%	5,17%	0,70%	0,84%	1,95%	1,43%	13,85%	6,38%	10,44%	11,91%	100,00%
2014	2,15%	4,42%	1,72%	3,33%	9,60%	6,14%	5,47%	8,92%	4,86%	5,11%	0,79%	0,73%	1,90%	1,40%	14,33%	7,15%	10,24%	11,72%	100,00%
2015	2,31%	4,57%	1,66%	3,32%	9,62%	5,95%	5,44%	8,75%	4,89%	5,06%	0,90%	0,72%	1,95%	1,48%	13,34%	7,03%	10,82%	12,20%	100,00%
2016	2,46%	4,40%	1,74%	3,36%	9,58%	5,91%	5,19%	8,89%	5,03%	4,91%	0,88%	0,68%	2,04%	1,61%	13,32%	7,32%	11,04%	11,64%	100,00%

Tabla 3. Ministerio Público. Femicidios con Agresores con Denuncia Previa 2010-2017

Año	Total de femicidios	Denuncia previa	Porcentaje de denuncia previa
2010	65	24	36,92%
2011	47	21	44,68%
2012	45	14	31,11%
2013	56	13	23,21%
2014	58	8	13,79%
2015	58	2	3,45%
2016	52	*	
2017	40	*	

\* No se ingresa cifra año 2016, no por detallarse si los casos tienen denuncia previa o medida cautelar. Año 2017 no registra datos.

Tabla 4. Ministerio Público. Femicidios con Agresores con Medidas Cautelares 2010-2017

Año	Total de femicidios	Medida cautelar previa	Porcentaje medida cautelar previa
2010	65	9	13,85%
2011	47	9	19,15%
2012	45	6	13,33%
2013	56	5	8,93%
2014	58	3	5,17%
2015	58	2	3,45%
2016	52	*	
2017	40	*	

\* No se ingresa cifra año 2016, no por detallarse si los casos tienen denuncia previa o medida cautelar. Año 2017 no registra datos.

Anexo 2<sup>3</sup>

Tabla 1 Femicidios Consumados, Distribución Regional 2013-2019

Región	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
XV Arica y Parinacota	0	0	0	0	0	0	
I Tarapacá	0	0	0	0	0	1	
II Antofagasta	0	1	2	3	1	0	
III Atacama	2	0	3	0	0	1	
IV Coquimbo	1	0	1	0	3	1	
V Valparaíso	3	2	5	2	2	4	2
RM Metropolitana	18	19	13	16	16	14	1
VI O'Higgins	1	1	4	1	5	2	1
VII Maule	4	3	3	1	4	4	
VIII Bio Bio	3	7	4	6	5	4	
IX Araucanía	3	1	6	2	2	6	
XIV Los Ríos	0	2	0	1	1	4	
X Los Lagos	3	3	3	2	2	1	1
XI Aysén	1	0	1	0	3	0	
XII Magallanes	1	1	0	0	0	0	
Total	40	40	45	34	44	42	5

Tabla 2 Femicidios Frustrados, Distribución Regional 2013-2019

Región	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
XV Arica y Parinacota	2	2	4	2	3	1	1
I Tarapacá	6	4	6	10	6	4	
II Antofagasta	4	4	7	11	8	4	1
III Atacama	0	0	5	4	3	3	
IV Coquimbo	3	12	10	3	4	6	
V Valparaíso	3	14	10	13	13	14	2
RM Metropolitana	25	32	22	34	24	30	1
VI O'Higgins	5	5	8	6	12	11	1
VII Maule	9	6	3	10	6	9	
VIII Bio Bio	9	9	10	15	14	8	
IX Araucanía	4	1	5	3	7	10	1
XIV Los Ríos	1	3	6	4	1	3	
X Los Lagos	4	7	10	10	11	10	
XI Aysén	1	2	3	1	1	0	
XII Magallanes	2	2	3	3	2	5	
Total	78	103	112	129	115	118	7

<sup>3</sup> Datos de los informes del Circuito Intersectorial de Femicidios. Ministerio de la Mujer y Equidad de Género <https://www.minmujeryeg.cl/femicidios/que-es/>



### Anexo 3

#### 1. Entrevista a Sargento Angelina Cuevas

Jueves 10 de enero del 2019 a las 10:00

B (introducción al tema): Estamos de acuerdo con los casos que incluye, pero lo que pasa es que me encuentro con otros incidentes que no es ninguna de todas las cosas, me encuentro con pololos y que han tenido una relación de 3, 4 o 5 años sin convivencia. Entonces ellos me dicen “y que pasa en este caso, porque to no puedo estar protegida contra violencia intrafamiliar.”

Eso es lo que están viendo en el congreso y que una vez que se apruebe y se publique van a ser incorporados a la ley de violencia intrafamiliar. Entonces me dice, “ya pero entonces cuando tiempo tengo que aguantar esto, o sea a que me maten?”

Entonces a mi igual de repente es conviviente, conviviente...y tiene una relación de tres meses por lo demás está dentro de la ley, pero me dice “no tenemos hijos ni nada más. Lo que quiero es sacar mis cosas y me quiero ir, que tengo que hacer, o sea, ¿tengo que denunciarlo por eso?” y yo le digo “sí, porque le corresponde denunciarlo. ¿Tiene maltrato psicológico? Si, ¿tiene lesiones? Si, pasa esto?, pasa de que queda detenido porque así lo dice la ley y yo estoy para cumplirla.” Entonces me dice, “es que no me sirve eso”, ayer me dijo eso una señora, “lo que usted me dice no me sirve, yo quiero sacar mis cosas personales y me quiero ir, usted no me puede obligar a denunciar”, y le digo “¿y si le pasa algo? yo tomé conocimiento porque usted me lo vino a contar aquí.” Entonces quedamos igual en ascuas.

**Pregunta 1.** A: ¿y por qué no quiere denunciar?

B: Porque ella como que quiere irse y olvidarse la pesadilla de los dos meses. Lo veo tan ilógico, o sea, para mí, es tirado de las mechas, pero yo tengo que escuchar a todo el mundo y no puedo criticar a nadie.

A: Cómo decirle que es una constancia para que la próxima persona que llegue a estar con él tenga un antecedente.

B: Eso le dije, que hay antecedentes que son importantes. Y me dice “entonces escríbame un papel a mano y póngale un timbre”, y yo le digo “cómo le voy a escribir un papel a mano. Usted se da cuenta lo que está haciendo, lo que ud. me está preguntando y está haciendo, o sea yo tengo mi carrera, tengo una familia, o sea, es una denuncia o no es nada, no existen algún lugar las constancias, ni por abandono de hogar ni nada, no existen. Un cese de convivencia no, no era conviviente, no porque usted no es casada, no hay otra persona que a tal fecha en tal lugar para hacer trámites de divorcio.”

**Pregunta 2.** A: Lo otro que me llamó la atención es que en muchas partes sale la palabra conviviente en la ley, en muchas, pero en ninguna parte sale definido. Como que queda muy etéreo, no hay una definición que diga "es porque viven juntos" o, "es porque tienen relaciones y viven juntos" o, "es porque compran muebles juntos", no dice.

B: Claro, o porque tienen un vínculo de dinero juntos, de bienes y todo. Y ahora viene gente que dice "no, es que yo me casé con bienes separados" o "con bienes juntos. La gente no tiene idea lo que les corresponde. Dicen " es que yo me voy

a llevar lo que es mío" y cómo comprueba lo que es suyo. ¿Tiene boleta, tiene algo asociado, tiene testigo de esto? y dicen, "es que yo me lo voy a llevar porque la cama es mía, el televisor es mío". Entonces la gente no conoce, no sabe, tiene ignorancia de todo esto. La ley es tan cortita, es tan chiquitita, pero en sí la gente la desconoce. Entonces tiene desconocimiento y nuestra cultura, como es tan machista, porque el hombre es el que compra las cosas en Chile, entonces ella no puede sacar nada de eso. Entonces me dicen "pero Sargento, yo necesito sacar esto", pero compruébemelo. "Tiene una boleta, tiene algo, tiene una fotografía que pueda ser suyo, porque lo único que puede sacar en este momento son sus cosas personales, que son su ropa". Entonces me dice, "no pero es que usted está mal", me dicen. No captan la magnitud cuando se separan y hay esto. Lo otro cuando los y bueno, los hijos. Entonces me siento y al tiro "me tiene que activar las visitas", casi tengo que ser un juzgado (de familia) chico aquí. Yo tengo carácter, entonces les corto al tiro. "Necesito la pensión alimenticia", yo no tengo facultades, yo hago la denuncia y de aquí para acá ustedes van a mediación, si la mediación no resulta hay un juicio, si no resulta hay pruebas, hay testigos, y ahí un juez lo determina.

**Pregunta 3.** A: ¿Por qué en los juzgados de familia no haya necesidad de abogado?

B: Y te mandan a mediación, donde dan puras vueltas.

A: Porque te mandan sin abogado y te llenan de palabrería jurídica que, en verdad, no tienes idea de que te están hablando y tienes que hacerle caso igual.

B: La gente no lo entiende, si no entiende lo que es separarse, la convivencia, te puedes imaginar cuando le pones palabras más técnicas y mayores.

A: No. Por eso digo que el estado debería proveer abogado para esas instancias.

B: Deberíamos hacer esto más fácil, no deberíamos dar tantas vueltas. Cuando determina una medida cautelar, una medida de protección, que debería ser como específica al tiro, y que quede estipulado, al tiro, en nuestro parte judicial. "Se prohíbe el acercamiento tanto, se prohíbe esto", porque yo no tengo idea qué pasa después, mi parte. Yo llego, lo pesco y lo guardo. Y después qué hago yo, porque tenemos una pauta de victimización, la llamamos que en qué terminó. Pero eso lo hacemos después de mucho tiempo, porque no lo puedo hacer encima, porque me llegan casos todo el tiempo, y, a parte, porque la señora está victimizada totalmente, como le voy a seguir preguntando. Por eso seguimos dando vuelta en lo mismo y por eso hay falencias en muchas cosas.

**Pregunta 4.** A: Las preguntas que tengo son muy específicas y ahí podemos ir desglosando. ¿Aplican la Pauta unificada de riesgo?

B: Si, en los casos que corresponde eso sí.

**Pregunta 5.** A: ¿A qué casos aplica?

B: Bueno tu entiendes que esto tiene casos de medio, bajo, alto /vital. Te lo voy a explicar bien para que lo entiendas tú y te lo voy a regalar para que lo veas (manual de la pauta que imprimió).

A: gracias

B: Por ejemplo, todo lo que no sea ilícito, todo lo que sea psicológico se le aplica la pauta antigua, que eso va todo al juzgado de familia.

**Pregunta 6.** A: ¿Todo lo que es psicológico (maltrato) no aplica en esta pauta?, solo cuando hay lesiones.

B: De lesiones hacia arriba, amenazas de muerte, todo eso se le aplica. Hasta un riesgo vital que ya, obviamente terminaste hospitalizada y todo lo demás.

**Pregunta 7.** A: ¿cuándo comenzaron a aplicarla, acá en Los Ángeles?

B: 21 de agosto del año 2017. Cuando entró en vigencia, porque antes estaba en marcha blanca en Santiago, pero acá empezamos cuando entra en marcha el 21 de agosto del 2017.

**Pregunta 8.** A: ¿Han recibido capacitaciones desde el Ministerio Público o Sernameg respecto a la pauta y enfoque de género?

B: Si hemos recibido.

**Pregunta 9.** A: Pero, por ejemplo, ¿cuándo empezaron a aplicar la Pauta vinieron antes a hacer la capacitación?

B: El mismo día (risas) Pero igual vino el Ministerio Público, vino Sernameg y obviamente yo. Es decir, los tres participamos en la capacitación que recibió nuestra prefectura. Entonces se hizo en 2 o 3 módulos.

**Pregunta 10.** A: ¿Para Los Ángeles o para toda la provincia?

B: Para toda la provincia. Para el destacamento, los retenes, inclusive ahora lo estoy reiterando nuevamente a las instituciones.

**Pregunta 11.** A: Y ¿cómo cada cuánto se vuelven a hacer? ¿cuándo rota mucho personal?

B: Claro, cuando rota mucho personal, supongamos ahora cuando rotan y cada tres meses estoy reiterando las instrucciones, estoy enviándoles el documento, dónde están para que lo tengan como consulta en su guardia, para las dudas les envío mi teléfono...

A: Pero eso es por iniciativa suya o porque es reglamento...

B: No, lo hago por mí, porque yo obviamente trabajo en sala de familia.

**Pregunta 12.** A: Pero no te obliga, por ejemplo, el Ministerio Público hacerlo cada tanto tiempo.

B: No, yo cada tres o cuatro meses, por ejemplo, ahora que estamos empezando el año, yo voy a hablar con ellos, los encargados de Sernameg y todo lo demás para que hagamos nuevamente una capacitación para los que llegaron a contar de marzo.

**Pregunta 13.** A: ¿Qué ventajas trajo la pauta respecto al protocolo anterior?

B: Algo bueno debe tener, que sea, para mí, que yo la aplico, que sea...creo que igual yo pensé que era como más expedita, que era una una resp...que iba a ser una respuesta más oportuna. No siempre es así, hay veces que sí, que te dan una respuesta al tiro, pero otras veces no te dan la respuesta al tiro.

A: Va a depender del fiscal...

B: del fiscal de turno. La comunicación que uno tenga y lo demás que te diga "Sargento si usted sabe lo que hay que hacer"

**Pregunta 14.** A: ¿Cuál era el protocolo anterior para estos casos y cuál es el que se utiliza hoy para víctimas de VIF pero que no entran en las categorías de la pauta unificada?

B: O sea, tú hablas de la antigua pauta...

A: Si

B: Con la antigua pauta, nosotros enviábamos (al ministerio público) la pauta anterior, se las enviábamos y ellos después daban la medida cautelar y llegaba el documento. Nosotros en ese momento no teníamos una comunicación más expedita, ni siquiera en forma telefónica.

**Pregunta 15.** A: Pero la pauta anterior era una pauta que...

B: Que las preguntan son muy parecidas (a las de ahora), yo creo que iguales, no cambiaron en nada, pero no había una comunicación que uno llamara en caso de riesgo vital, con una persona casi que muerta, y no podías llamar al fiscal que te fuera instruyendo cosas. En esa uno no tenía esa comunicación con ellos. En cambio, ahora sí hay una comunicación con ellos, ahora cuando uno les habla de riesgo vital, ¡al tiro "ya! haga esto otro y esto otro y esto otro"

A: Ya, pero, por ejemplo, en riesgo medio, ¿eh no? ¿"Esperemos el lunes"?

B: Esperemos que se resuelva, que la persona sea citada, espere citación.

**Pregunta 16.** A: Y el protocolo anterior, la pauta anterior, cuando estaban "a mano" ¿o también era con un programa?

B: Te la voy a mostrar para que tengas una idea como era (saca un archivador y me muestra una hoja con preguntas y respuestas "si" o "no" que era el protocolo de atención anterior) estas se siguen utilizando cuando el maltrato es psicológico.

**Pregunta 17.** A: ¿Los que van al juzgado de familia?

B: Si, los que van al juzgado de familia se les hace la pauta normal. Esta es la pauta normal (me la muestra) va dentro del parte policial adjunto. Este es un parte policial de caso de maltrato psicológico a una mujer, se le colocan todos sus datos, todo lo demás y ahí va la pauta.

A: En el fondo la diferencia es que le haces todas las preguntas en cambio el otro (PUR) te va tirando las preguntas según lo que contesta

B: y va en forma electrónica a la fiscalía. En cambio, en ésta queda palpado y todo lo demás y después la denuncia.

**Pregunta 18.** A: ¿y no saca puntaje?

B: No saca puntaje, no tiene puntaje. Este lo veíamos nosotros "era drogadicto, tenía armamento, tenía esto otro" íbamos viendo sí o no, no o sí. En cambio, ahora se marca, en la otra pauta, la normal (PUR), se van marcando sí o no, a veces dice y uno va marcando esos puntos.

A: El riesgo, entonces, se iba midiendo más o menos por lo que han contestado, por experiencia.

B: Más por experiencia. Y ya cuando citaban a las personas, lo veían y todo lo demás, decían "ya le vamos a decretar una medida cautelar" Eso lo analizaban ellos (Ministerio Público) lo veían ellos. Entonces nosotros no veíamos eso.



**Pregunta 19.** A: Cómo fue...bueno la aplicación, me dice que fue el mismo día, con capacitación el mismo día... Aquí expláyate, ¿Cuáles son los problemas, desventajas u obstáculos de la aplicación de la pauta (PUR)?

B: O sea, para mí, yo que aplico la pauta y los carabineros, insisto, ya tienen conocimiento de la pauta de VIF. yo pensé que íbamos a tener una comunicación más expedita con el Ministerio Público. Que iba a ser más expedito, que íbamos a tener una respuesta más rápida, que nos iban a decir "ya, hagan esto, hagan esto otro", pero la verdad es que siempre están esperando digamos, casi que la persona esté agonizando, muerta. Entonces, y debiera aplicársele a todos, no tener esa diferencia porque los carabineros se confunden. Que psicológico para esto y lo otro para esta otra, se supone que es un convenio que lo hicieron para la mujer. Que lo hizo PDI, Sernameg, carabineros, pero que quienes aplican esta pauta en sí, somos nosotros los carabineros. Porque Sernameg no puede aplicarla, si es un convenio que ellos hicieron entre todos ellos.

**Pregunta 20.** A: Bueno, en el primer informe, cuando se empieza a hablar de esta pauta, dice que la van a poder aplicar también en los centros de la mujer

B: Pero no la pueden aplicar. Y derivan a carabineros. Entonces la mandan a carabineros y le dicen allá le aplican la pauta, la gente tiene claro eso.

**Pregunta 21.** A: y porqué crees que no la aplican ellos (centros Sernameg)

B: No sé, si ellos tienen la misma capacitación que nosotros y saben y conocen la ley. Se supone que ellos saben, se supone que es estandarizado y pueden comunicarlo de forma directa y pueden hacer la denuncia. Dice clarito que

Sernameg y que el ministerio público y la pueden aplicar. Investigaciones la aplica, carabineros la aplica, pero te digo que de un 100% el 95% la aplica carabineros.

**Pregunta 22.** A: Tengo una duda, por ejemplo, cuando se responde, cuando carabineros responda a un llamado de VIF en una casa, no que vengan a denunciar acá. ¿Aplican en terreno la pauta?

B: La persona es derivada porque en terreno no tiene computador. Entonces ese es otro problema. Hay veces que la persona se niega a venir a hacer la pauta, entonces nosotros como medimos esto, si no tenemos computadores portátiles, no andamos con las últimas tecnologías, porque no existen las tecnologías.

A: Podría incluso ser una aplicación de teléfono y tenerla ahí.

B: Entonces que es lo que pasa, que hay que traerla para acá porque hay que imprimirla. La pauta no es firmada por la víctima, no firma. Solo sale el riesgo, el porcentaje y nada más, pero es aplicada en un computador y cuando la persona se niega, ¿qué es lo que hacemos?, porque ya ordenamos el cuento, como se le toma una declaración a mano alzada, en el lugar, en el momento, yo les dije que le pusieran abajo que la persona se niega a ser trasladada a la unidad policial y no quiere que se le aplique la pauta unificada en vif "firma" y que firme la señora.

A: claro

B: Es que al final esa es otra falencia porque no tenemos las tecnologías.

A: Claro, porque podría ser aplicada perfectamente en terreno y...

B: y no ser victimizada nuevamente.

A: Porque esa demora será responsabilidad de quién están recibiendo la denuncia, no de la señora que no quiere seguir con el cuento. Ella quiere estar tranquila no más

B: quiere estar en su casa y no quiere salir de ahí, no quiere salir a mitad de la noche, que sea, no sé, 3, 4 de la mañana y salir con todos los cabros chicos y venir para acá. Entonces nosotros las tecnologías en sí, no las tenemos. O sea, todo esto se dio, y se dio en marcha, pero no se pensó en las falencias y en toda la victimización que se le está haciendo a estas personas. Porque para mí es victimización secundaria.

**Pregunta 23.** A: Exactamente. Otra duda que tengo, respecto al procedimiento. Cuando la señora viene, contesta la pauta...

B: la señora viene, contesta su pauta, nuevamente la devuelven a su casa

A: Y después si la cuestión (PUR) sale media, la llaman del ministerio público y le hacen más preguntas...

B: le hacen más preguntas que esto, que esto otro.

A: A menos que salga vital, si sale vital salen las medidas al tiro

B: de forma inmediata y me dice el fiscal "ya sargento esto otro, prohibido esto" y si pasa detenido obviamente sale de forma inmediata. Pero porque tengo que esperar toda esa vuelta...si yo insisto que todo esto debería ser automático.

**Pregunta 24.** A: Describir de forma super general cuál es tu trabajo en Carabineros, porque tú eres la persona encargada de esta área.

B: Se supone que esto (apunta la sala donde estamos) es de gobierno. La sala de familia se creó con la finalidad de que la víctima tuviera un lugar más acogedor, como una casa. Si tú te fijas esto está adornado como una casa, no es un cubículo donde hay más gente, donde la gente escucha, donde la persona no puede hablar, no se puede expresar. Yo aquí dos, tres, cuatro horas puedo estar con una víctima, hasta que la persona se calme, tome agua, se relaje. Porque yo no le puedo decir "ya señora, cuénteme, ¿qué pasó?" (dice como acelerada). Yo tengo que esperar que ella baje todo, se calme. Si tiene que estar dos horas callada, yo la espero y después empezamos a narrar las cosas que hilan, si te das cuenta es como un Corín Tellado, una telenovela. Y tengo que ir armando el cuento

**Pregunta 25.** A: Y esta sala de familia en la provincia, es solo esta.

B: Esta y creo que, a futuro, Santa Bárbara. Todas las denuncias en sí llegan acá.

A: O sea, que si a una señora le pasó algo en Negrete la traen para acá

B: No, no. Si ella decide y ella conoce la sala de familia. Porque yo tengo un programa en la radio que se llama sala de familia, entonces, cuando ella siente la necesidad. Porque una persona en que se atreva a denunciar pasa en promedio 7 años, sobre todo la gente rural, del campo. Por eso tengo ese programa en zonas rurales, entonces a ella le cuesta mucho denunciar, entonces ese llamado y eso que yo hago, la gente concurre acá, me toca la puerta y no

entra nadie. Nadie, aquí tienen prohibido los carabineros que entren que salgan y todo. Acá solo atiendo yo

A: Un lugar de confianza

**Pregunta 26.** A: La Sala de Familia, ¿ha ayudado a mejorar los procesos de denuncia y la primera acogida?

B: De todas maneras, la gente se atreve a denunciar más. La cantidad de denuncias fueron otras. La gente pregunta por la sala de familia, por la Sargento "quiero hablar con ella", algo más privado.

A: Eso sería interesante de ver, si la gente que inicia sus denuncias acá tiene mayor "éxito" de terminar el proceso completo que las que denuncian en una comisaría "x" y desisten de la denuncia. Que eso es lo clásico.

B: clásico que desisten porque no tienen la orientación. yo no hablo de mis pares, de los carabineros que no tengan la capacitación y no sepan, pero la gente en sí, no toda la gente tiene esa capacidad, esa personalidad y ese cariño, de explicarle, solamente se limitan a acogerle su denuncia con lo que corresponde y no le explican. Acá se calman, toman aire, les explico que es lo que pasa, lo que no va a pasar, entonces la gente va con otra orientación y dicen "¡no! esto ya basta, yo sigo hasta el final Sargento.

2. Entrevista a Carabinero Primera Comisaría Los Ángeles  
Jueves 10 de enero del 2019 a las 11:00

**Pregunta 1.** A: nombre y cargo

B: Belén Vilches Sandoval, Carabinero

**Pregunta 2.** A: ¿aplica la Pauta unificado de riesgo?

B: Si.

**Pregunta 3.** A: ¿cuándo la aplica?

B: cuando son casos de violencia intrafamiliar de conviviente, de padre, ex conviviente, cónyuge.

**Pregunta 4.** A: ¿Cuándo comenzó a aplicar la pauta?

B: Hace como 3 meses.

**Pregunta 5.** A: ¿Ha recibido capacitaciones del Ministerio Público o del Sernameg?

B: No, las he recibido desde mi Sargento Cuevas. (Sargento primero, encargada de la oficina de familia de la prefectura)

**Pregunta 6.** A: ¿Le tocó aplicar el protocolo anterior que existía antes de la pauta?

B: Ahora, cuando no son casos con lesiones o no entran en la pauta nueva.

**Pregunta 7.** A: ¿Cómo fue para usted aplicar la nueva pauta?

B: La diferencia entre la pauta nueva y vieja, el porcentaje, alta, media, baja. Antes teníamos que interpretar nosotros.

**Pregunta 8.** A: y, ¿Qué problema o desventaja encuentras en la pauta nueva?

B: La respuesta que nosotros necesitamos es muy lenta. No es expedito claro.

**Pregunta 9.** A: ¿Y cómo aplican la pauta...traen a la persona para acá?  
(prefectura)

B: Claro, se trae la persona, llegan acá a la guardia, sino los de la población la derivan para acá, y nosotros les hacemos la pauta.

A: Muchas gracias.

3. Entrevista a Fiscal de la Provincia del Biobío  
Sábado 19 de enero a las 14:00

**Pregunta 1.** A: ¿Aplican la pauta Unificada de Riesgo?

B: Si. La aplica carabineros, en definitiva.

**Pregunta 2.** A: ¿Pero cuando le llegan denuncia a ustedes (fiscalía)?

B: Directas, sí.

**Pregunta 3.** A: ¿cuándo comenzaron a aplicar esta pauta?

B: No me acuerdo

**Pregunta 4.** A: Pero la Pauta Unificada, tengo entendido que era del Ministerio Público, antes de que la empezara a usar carabineros.

B: Lo que pasa es que nosotros la comenzamos a aplicar. Parte como una iniciativa del Ministerio Público y después se convierte en la Pauta Unificada. Es como que teníamos un protocolo interno, y les gustó entonces lo replicaron para todos. No se llamaba Pauta Unificada al principio, porque esto parte ya con ese nombre cuando empieza a ser usada por varias instituciones. Entonces nosotros la ocupábamos, pero no tenía ese nombre, no sé qué nombre tenía, no me acuerdo como se llamaba.

Y como vimos que funcionaba y que nos daba más tranquilidad, y además nos permitía saber efectivamente, o al menos tener un parte más objetivo para poder evaluar riesgo de víctima. Se evaluó la aplicación, se fue utilizando, partió como plan piloto, se fue trabajando, trabajando, trabajando hasta que llegó a ser la Pauta Unificada.

**Pregunta 5.** A: ¿Qué ventajas trajo empezar a trabajarla (la PUR) con otras instituciones?

B: La ventaja es que cuando tú partes solo, tienes que esperar que te llegue la denuncia, materialmente. Tienes que ingresar el parte, tienes que asignarle un ruk, tienes que entregárselo a alguien y ahí recién activas la pauta. Entonces eso significa que puede pasar un tiempo en que hay una persona que esté en una situación de riesgo más alto y tú no te enteres como institución, y no tomes las medidas de precaución. En cambio, cuando ya llega de las otras instituciones es lo que nos permite a nosotros, en definitiva, se ingresa el parte, inmediatamente bajan la Pauta Unificada. Eso implica que en ese momento tú ya sabes con qué riesgo viene y si es necesario tomar alguna medida de protección.

**Pregunta 6.** A: Y este programa en el que hacen la Pauta, el programa donde tiran las preguntas, ¿a ustedes les tienen que mandar el informe que sale ahí o llega directamente al M.P.?

B: No, ese se viene directamente con el parte.

**Pregunta 7.** A: ¿cómo cuándo la gente responde la pauta, el informe se envía directamente o lo envía carabineros?



B: No, lo envía carabineros automático. Llegan, hacen la denuncia, corresponde a pauta unificada, la aplican y yo al otro día recibo el parte con la pauta.

**Pregunta 8.** A: ¿Qué protocolo utilizan para las mujeres que no caen en las categorías específicas de la pauta?, cuando es violencia contra la mujer, pero no es un familiar, por ejemplo.

B: Lo que pasa es que tenemos un protocolo de amenazas, que es un plan piloto en la octava región, que también se le hizo un cuestionario. Es parecido a como partió la pauta unificada, partió porque las amenazas pueden ser serias, aunque no sean mujeres. Son los que no entran en la pauta unificada, pero cualquier tipo de amenazas.

**Pregunta 9.** A: ¿Y esa pauta la están ocupando cuando llegan a denunciar casos de VIF pero que no tienen lesiones?, por ejemplo, violencia psicológica

B: No, es que ojo con eso. Para nosotros todo lo que es VIF se aplica la Pauta VIF.

**Pregunta 10.** A: Lo que pasa es que en Carabineros me decía que solo la ocupan en casos de lesiones hacia arriba.

B: Claro, nosotros no. Nosotros también aplicamos la pauta cuando hay amenazas.

**Pregunta 11.** A: Entonces ustedes la aplican a más casos, amplían el rango.

B: Sí. En definitiva, es por el tema de la responsabilidad, nada te asegura que estés tomando una buena decisión (por dejar de aplicar la pauta) porque puede pasar algo. En definitiva, es mejor hacerlo, y equivocarse, pero lo hicimos por lo

menos. Si hay un tema de protección de víctimas, temas que no puedes dejar de lado.

**Pregunta 12.** A: ¿Cómo ha sido la implementación, la puesta en marcha con las otras instituciones? ¿Cómo se han llevado?

B: Mira, hoy en día no es tema. Hoy en día está super asumido. Ahora al principio, claro costaba entender cuándo la aplicábamos, cuándo no, cuándo el riesgo es alto, costó la implementación porque, claro, tú tienes que entender que le estamos pidiendo al funcionario que está en la avanzada de Queuco que aplique una pauta respecto a la que nadie le explicó nada, por mucho que se hagan muchas capacitaciones, siempre va a haber algunos funcionarios que se te quedan afuera. Ya sea por licencia o por esto, esto otro. Al principio costó, pero eso hoy ya no es tema.

A: Claro, a parte entre la instrucción y lo que eventualmente pasa, los casos son tan diversos...

B: Claro. No, y carabineros ya lo tiene estandarizado para ellos también. Porque además eso les permite a ellos tomar medidas inmediatas. O sea, que, si le sale un riesgo alto, llama a la fiscal y la fiscal le va a decir "ofrézcale una casa de acogida", por ejemplo.

**Pregunta 13.** A: ¿Qué problemas ves en la aplicación de esta pauta?

B: Cual es el problema que yo veo, la pauta como se aplica de inmediato en la denuncia...y a nosotros como institución nos cuesta bajar el riesgo después. Si quiero bajar el riesgo tengo que pedir un informe a la unidad de víctimas, un

montón de recursos, que son comprensibles porque te puedes equivocar, pero también implican un movimiento alto de personal. Eso te diría es lo más complicado.

**Pregunta 14.** A: ¿Quizás eso irá en las preguntas, que faltará información en las preguntas?

B: Es que el tema es que tampoco puede ser mucho más, porque tú le estas pidiendo a un funcionario que está tomando 300 denuncias al día, que además las tome entremedio. Entonces también hay que pensar en el funcionario que está. Hay un tema de agotamiento, hay una falta de delicadeza en la pregunta, en cómo se hace, en dar el tiempo para que la persona responda completo. Eso no tiene que ver una con una falta de atención, tiene que ver con una realidad de falta de personal.

A: De colapso del sistema

B: Claro, pero no un tema de falta de disposición, sino que faltan funcionarios para que tomen más esas labores. Entonces esa es mi opinión, de repente es complicado, como se hace rápido...pero es muy rápido porque el funcionario tiene 20 personas esperando.

A: Claro

B: claro, contesta lo primero que le dicen y con eso nos quedamos.

**Pregunta 15.** A: Última pregunta, ¿por qué los centros de la mujer y los otros dispositivos Sernameg no pueden aplicar la pauta, a pesar de ser parte del acuerdo?

B: No sé legalmente, no lo sé, pero me imagino, que porque son parte. No tengo el tema claro, soy super sincera, pero porque ellos se convierten en parte, Sernameg en definitiva después representa a esa mujer. Entonces no pueden ser juez y parte. por eso tiene que dar. O sea, no sé, yo estoy inventando. En el tema penal hay un tema de objetividad, no sé la causa legal, pero yo creo que con Sernameg esta se pierde.

**Pregunta 16.** A: Pero se supone que las preguntas son objetivas

B: Las preguntas son objetivas, pero el tema es como yo anoto las respuestas.

**Pregunta 17.** A: Tiene sentido para mantener la neutralidad. Otra duda, ¿crees recomendable que la pauta se pueda aplicar en terreno? por ejemplo, que carabineros no tenga que llevar a la persona en la mitad de la noche a hacer la denuncia a la comisaría.

B: Yo creo que ahí hay un tema, respecto al exceso de denuncias, del trabajo que tiene la gente que está en guardia. El funcionario trata de darle un tiempo, yo he visto a los sargentos, las que trabajan en Familia son por lo general las que trabajan ahí. Ellas tratan de darle un espacio más protegido, no es lo mismo hacer la denuncia, estoy inventando, yo vivo con mi marido en una pieza que nos presta su mamá y me pega. Yo llamo a carabineros porque el tipo se fue y le estoy contando a carabineros dándote la pauta al frente de mi suegra. De quien depende donde yo vivo, donde yo como y donde comen mis hijos.

**Pregunta 18.** A: Pero tener la posibilidad de hacerlo

B: No, yo creo que no. Porque el carabinero que está haciendo el procedimiento le interesa terminar el procedimiento luego para seguir en población. En cambio, dentro de todo, a pesar de que falta tiempo, yo debo reconocer que los funcionarios que hacen la pega la tratan de hacer. Hay buena disposición a ir más allá de lo formal. Eso sería complicado de pedirle al funcionario que está en población, porque efectivamente ellos están entre un procedimiento y otro, entonces es más difícil pedirles que se den el tiempo, que evalúen esta situación. Siento que le faltaría el tiempo a la víctima, que quedaría en mayor desprotección. A demás que creo que hay un error de concepto, yo no puedo entender porque que a alguien lo lleven a una unidad policial sea malo.

4. Entrevista a Comisario de Delitos Sexuales Provincia del Biobío  
Martes 13 de noviembre a las 16:00

**Pregunta 1.** A: ¿Aplican la PUR?

B: Sí se aplica.

**Pregunta 2.** A: ¿A qué casos se aplica?

B: Sólo a aquellos casos de delitos VIF contra mujeres, ya sea por delito de amenazas y/o lesiones.

**Pregunta 3.** A: ¿Cuándo comenzaron a aplicarla?

B: Desde el 21.ago.017, a nivel nacional.

**Pregunta 4.** A: ¿Han recibido capacitaciones desde el ministerio público o Sernameg respecto a la pauta y a enfoque de género?

B: Si se han recibido capacitaciones, antes de la puesta en marcha de la PUR y durante el presente año.

**Pregunta 5.** A: ¿Qué ventajas trajo la pauta respecto al protocolo anterior?

B: Mayor celeridad en el auxilio a la víctima, en el sentido de obtener medidas de protección inmediatas por parte del fiscal, dependiendo del riesgo al que se expone con el agresor.

**Pregunta 6.** A: ¿Cuál era el protocolo anterior para VCM intrafamiliar y cuál es el que se utiliza hoy para VCM?

B: Si bien es cierto existían protocolos, quedaba al criterio del fiscal la disposición de medidas de protección a la víctima, sin evaluar el nivel de riesgo en forma unificada entre las policías y ministerio público, al recibir denuncias de este tipo.

**Pregunta 7.** A: ¿Cómo fue la puesta en marcha, implementación de esta medida, pauta, en esta brigada?

B: En virtud a la capacitación recibida internamente, previa a la puesta en marcha de la pauta unificada de evaluación de riesgo, se podía utilizar como marcha blanca dicho cuestionario, por lo que fue fácil familiarizarse con las preguntas, entregando automáticamente el nivel de riesgo alto, medio o bajo, sin generarse mayores inconvenientes.

**Pregunta 8.** A: ¿Qué problemas, desventajas u obstáculos presenta la aplicación de la pauta?

B: Una desventaja dentro de la PDI que podría mencionarse es cuando no hay suministro eléctrico, lo que impide alimentar de energía a los computadores e

impresoras, considerando que el cuestionario es digital y sólo se utiliza con acceso a los sistemas internos (intranet), obteniéndose así la evaluación del nivel de riesgo, con sólo contestar las preguntas del cuestionario se les asigna un puntaje en forma interna, posterior a lo cual se realiza una operación matemática automática conforme a las respuestas mecanografiadas y digitalizadas, lo que al ser digital y no impreso, no se puede calcular el nivel de riesgo en forma automatizada, sino que queda al criterio del oficial que adoptó el procedimiento, casos de este tipo aún no se han presentado, pero es una potencial amenaza.

**Pregunta 9.** A: ¿Cómo se aplica la PUR?

B: Mientras se toma la denuncia se accede al cuestionario digital en línea, con preguntas cerradas con opción de sí o no, dependiendo del resultado se evalúa automatizada mente el nivel de riesgo, dependiendo de lo cual se evacúa al ministerio público para realizar la investigación y en caso de ser nivel alto el riesgo, se llama de inmediato al fiscal de turno quien dispone las medidas de protección necesarias a la víctima y el procedimiento a seguir con el imputado.

**Pregunta 10.** A: Describir trabajo PDI en instancias de denuncia por VIF, con víctima mujer

B: Cada vez que una víctima mujer relata el hecho que pudiese tener características de delito de lesiones y/o amenazas VIF, es derivada de inmediato desde la guardia del cuartel policial hasta la brigada investigadora de delitos sexuales y menores donde se toma su denuncia, arrojando el sistema

computacional de inmediato el cuestionario o PUR, para evaluar el riesgo inminente de la víctima y adoptar el procedimiento que corresponda.