

INFORME EJECUTIVO

Código del Proyecto	3.07.10				
Denominación del Proyecto	Programa de Asistencia Integral a la Violencia Familiar y Sexual. Seguimiento de observaciones y recomendaciones del Proyecto 3.04.13				
Período examinado	2006				
Objetivo de la auditoría	Efectuar el seguimiento de observaciones efectuadas en el Proyecto 3.04.13 que fuera aprobado por el Colegio de Auditores el 01/03/05 y elevado a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires el 30/03/05.				
Ejecución Presupuestaria	La ejecución presupuestaria para el ejercicio 2006 para el Programa Presupuestario N° 22, es la siguiente:				
	Ejecución Financiera Anual	Original	Vigente	Definitivo	Devengado
	Conducción	420.305	577.796	577.791	577.791
	Asistencia Integral	529.892	895.441	895.437	895.437
	Residencia Tránsito	134.167	135.462	131.798	131.798
	Prevención y Asistencia	288.172	368.214	368.212	368.212
	Refugio para la Mujer Golpeada	737.740	779.450	744.102	744.102
	Reparación en Centro	200.000	0	0	0
	TOTAL	2.310.276	2.756.363	2.717.340	2.717.340
Alcance	Para la realización de la tarea se llevaron a cabo los siguientes procedimientos de auditoría: 1. Nota de presentación de equipo y requerimiento de información respecto de las modificaciones efectuadas a partir de las observaciones realizadas por esta AGCBA. 2. Solicitud de documentación respaldatoria de las modificaciones realizadas. 3. Entrevistas con la Directora General y funcionarios/as responsables de la gestión. 4. Inspección ocular y verificación de las modificaciones implementadas en la gestión. 5. Evaluación de las acciones propuestas e implementadas				

	para modificar los aspectos observados, estableciendo una escala de gradación del progreso alcanzado.
Período de desarrollo de tareas de auditoria	Las tareas de campo se llevaron a cabo entre el 21 de junio el 15 de diciembre de 2007.
Aclaraciones Previas	1. LIMITACIONES AL ALCANCE: No hubo. 2. COLABORACIÓN DEL ORGANISMO: Se giró nota AGCBA N° 1803/07 en fecha 21/06/07 con tres reiteraciones (notas 1989/07 y 2210/07), a la Dirección General de la Mujer, dependiente del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, que no obtuvieron respuesta. Se otorgó una prórroga con fecha de vencimiento 09/08/07, mediante nota N° 2307/07, la que fue respondida en fecha 29/08/07. En dicha respuesta la DGMuj no envió documentación respaldatoria que avale la totalidad de sus dichos, por lo que hubo de girársele nueva nota, N° 3046/07 en fecha 07/09/07 que fue contestada el día 10/10/07. De lo expuesto resulta un período total de 111 días para recibir la información completa por parte de la DGMuj. 3. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA AUDITADO: “Asistencia Integral a la Violencia Doméstica y Sexual”¹ La población demandante del Programa esta constituida por: Mujeres víctimas de violencia doméstica y/o delitos sexuales. Hombres violentos. Niños/as y adolescentes víctimas de maltrato. Act. 10 – Asistencia Integral de la Violencia Familiar y Sexual Brinda espacios de contención para las mujeres que padecen violencia en el ámbito doméstico y mujeres víctimas de violencia sexual o violación, a través de: entrevistas de orientación, asistencia psicológica individual y grupal, grupos de reflexión, talleres, asesoramiento legal sobre violencia familiar, derecho de familia y otras temáticas, patrocinio jurídico gratuito sobre cuestiones derivadas de violencia intrafamiliar, para personas de escasos recursos. También brinda orientación psicológica a hombres golpeadores que asistan por voluntad propia, y a mujeres que sufren maltrato por parte de sus hijos. Act. 11 – Residencia de Tránsito hacia la Integración Social Brinda alojamiento, seguimiento de la salud psicofísica y talleres de formación. Favorece el proceso de integración a la vida social de las mujeres que egresan de la Casa Refugio. Brinda orientación para la búsqueda de una salida laboral.

¹ Fuente: Presupuesto 2006 – Descripción Programa por Unidad Ejecutora - AGCBA

	Act. 12 – Prevención y Asistencia Maltrato Infanto-Juvenil. Atención a niñas/os víctimas de maltrato físico y/o emocional y víctimas de abuso sexual. Brinda asistencia y orientación psicosocial, y asesoramiento legal. Act. 13 – Refugio para la Mujer golpeada y sus hijos. Brinda alojamiento y asistencia integral a mujeres víctimas de violencia y a sus hijos en situación de riesgo. También presta asistencia psico-social, patrocinio jurídico y atención de la salud. 4. MARCO NORMATIVO: Las normas que implementan y regulan el tema objeto de esta auditoría son las que se detallan en el ANEXO I. La acción positiva mas efectiva encarada por la DGMuj, tendiente a dar respuesta a varias de las observaciones realizadas en nuestro informe de gestión N° 3.04.13, ha sido la sanción de dos disposiciones. La Disposición N° 43-DGMuj-2004 que aprueba la Descripción de los Programa y Centros Integrales de la Mujer dependientes del Servicio Público Asistencia Integral a la Violencia Doméstica y Sexual y la Disposición N° 15-DGMuj-2005 que dicta normas de funcionamiento para el Servicio de Patrocinio Jurídico Gratuito en Violencia Familiar de la Dirección General de la Mujer. Estas normas vienen a suplir la ausencia de manuales y procedimientos que impedían la unificación de criterios de acción, circuitos y modalidades de registro, observado en nuestro informe anterior de gestión
Observaciones Principales	1. La Dirección General y el Servicio Público auditado carecen de estructuras orgánico-funcionales de carácter formal por debajo del nivel de Dirección General. 2. Ausencia de una adecuada planificación e insuficiencia de los mecanismos de supervisión y ejecución de las metas físicas. 3. Falta de acciones de difusión del programa que favorezcan la realización de acciones de prevención. 4. La dependencia orgánico funcional de las actividades de Atención de la Violencia Sexual, Maltrato y Abuso Infantil, Noviazgos Violentos Lazos, y Hombres Violentos no se encuentra claramente establecida. 5. No se encontraron registros oportunos de acciones de articulación, supervisión, seguimiento y evaluación de las acciones desarrolladas por las instancias de coordinación del programa. 6. Continúa el desempeño de tareas por parte de personal

	voluntario sin contar con un encuadre normativo que formalice su tarea. Las actividades Lazos, Hombres Violentos y Asistencia a la Violencia Familiar carecen de personal propio que se encargue de las tareas administrativas. En los CIMs Malharro, Moreau, Rawson (Actividad Asistencia a la Violencia Conyugal), Lugano, Gallego, Recuero y Casa Medio Camino carecen de trabajador social en forma permanente. CIM Lugano y el Refugio de Mujeres Golpeadas carecen de personal administrativo. No se verificaron modificaciones en los contratos de locación, los cuales no describen la cantidad de horas que el personal debe realizar. La Casa de Medio Camino continúa con carencia de personal que cubra el turno noche los días de semana. Continúa sin contar con trabajador social u otro profesional que se encargue de gestionar recursos para promover el egreso de las mujeres alojadas en la Casa de Medio Camino. La institución tampoco cuenta con un profesional permanente o de consulta que realice el seguimiento de la salud de las mamás y sus hijos. 7. Las refacciones realizadas en algunos de los efectores, no han resultado suficientes para hacer de ellos un lugar seguro y confortable para las beneficiarias, víctimas todas ellas de maltrato. Continúa la falta de recursos económicos destinados a solventar la movilidad de los abogados que patrocinan a las beneficiarias del programa. Respecto del Refugio de Mujeres Golpeadas y la Casa de Medio Camino, continúa la inexistencia de Libro de Verificaciones y Habilitaciones, Libro de Inspecciones del Ministerio de quien dependen, Libro de Supervisión de la Dirección General de la Mujer, tanto en el Refugio de Mujer Golpeada como en la Casa de Medio Camino. Continúan en la escuela que funciona en el Refugio de Mujeres Golpeadas las regulares condiciones de aseo, precario estado de revoques y pintura. El Refugio también carece de botiquín de primeros auxilios. Continúan dos de las 7 habitaciones del Refugio con un cubaje por persona inferior a 15 m3. El equipamiento de cocina del Refugio continúa con carencia de elementos indispensables. 8. Continúa la ausencia de controles por oposición respecto de los registros de atenciones y la confección de estadísticas.
--	---

	No existe definición de la unidad de medida de las prestaciones. NUEVAS OBSERVACIONES: 1. METAS FÍSICAS: La partida presupuestaria se basa en un estimado general de 500.000 personas a asistir, una meta a ejecutar de 9.850 personas y un realizado de 12.518. Este último cálculo surge de la planilla de desagregación mensual de la ejecución presupuestaria del programa auditado, que desagrega por personas asistidas por mes y no por persona distinta asistida por año², por lo que el cálculo del total de personas asistidas por año está viciado por efecto de arrastre. 2. ACTIVIDADES DE DIFUSIÓN: Debido a la falta de difusión de las actividades programáticas se incumple también con la ley 1688 que en su art. 6, inc. c) indica el desarrollo de campañas de difusión, como acciones concretas de prevención de la violencia familiar³. 3. REGISTROS DE COORDINACIÓN: De la lectura y análisis de las actas de coordinación se pudo concluir que carecen de toda formalidad⁴. 4. REGISTRO DE ACTIVIDADES Y ATENCIONES: ▪ La numeración de los RUM no esta establecida por protocolo, por lo que no se efectúa en forma uniforme⁵. ▪ En el CIM Rawson las prestaciones diarias no son correlativas diacrónicamente, iniciando en “1” cada día. ▪ No se cumple con el penúltimo punto de la Disposición 43, “Normas Administrativas”⁶. ▪ No se utiliza el Anexo III – Evaluación del tratamiento, en CIM Aberastury y Moreau. 5. REGISTRO DE HISTORIAS CLÍNICAS:
--	--

² Ver P.T. N° 30

³ Artículo 6° - El Poder Ejecutivo de la ciudad, a través de las áreas competentes, impulsará las siguientes acciones para la prevención:

c) Desarrollo de campañas de difusión y programas de información y sensibilización contra la violencia familiar, incluyendo los medios adecuados para llegar a las personas disminuidas auditiva y/o visualmente. Estas acciones deberán involucrar activamente en su ejecución a las organizaciones de la sociedad civil con reconocida trayectoria en la problemática, a las universidades y a los colegios y consejos de profesionales, especialmente los ligados a la problemática tales como médicos, psicólogos, abogados y trabajadores sociales.

⁴ Ver P.T.N° 28.

⁵ En el CIM Aberastury se utiliza el DNI de la mujer asistida; en Lugano no existe libro de admisiones, por lo que la numeración se da desde el mismo RUM por la coordinadora; en el resto de los CIMs los RUM son numerados de acuerdo al libro de admisiones.

⁶ “Realizada la prestación, la problemática planteada se evaluará en reunión de equipo a los fines de determinar la estrategia terapéutica a seguir –o la derivación que resulte de no contar el CIM con los recursos necesarios-, dejándose constancia de lo actuado por escrito, en duplicado y debidamente firmada –la copia deberá archivar con la Ficha de Admisión-. A los fines de la mejor derivación, deberá contarse con la información que permita conocer la modalidad de funcionamiento de la institución a la cual se deriva”. DISPOSICIÓN N° 43-DGMUJ-04

	- Las historias clínicas carecen de firma y matrícula del/la profesional interviniente en CIM Alicia Moreau. En CIM Rawson Actividad Violencia Familiar y Rawson Actividad Maltrato Infantil, las historias clínicas llevan insertas la firma del/la profesional interviniente, pero sin matrícula. - En el CIM Rawson, Actividad Maltrato Infantil, no se llevan duplicados de la Hoja de Derivación, por lo que no quedan constancias de las derivaciones realizadas. - De las admisiones realizadas durante el 2006 en el CIM Rawson, Actividad Noviazgos Violentos, no siempre fue consignado el origen de la Derivación. - En la Unidad Convivencial Recuero, no existe registro y/o seguimiento de la concurrencia de las mujeres alojadas a los CIMs para tratamiento psicológico y/o patrocinio jurídico. - No se utiliza la ficha de Evaluación del Tratamiento, anexo III, disposición 43, en CIM Aberastury, CIM Calvo (por no contar con la misma, ver PT N° 14) y CIM Moreau. 6. SUPERVISIÓN Y CONTRALOR DE ADECUADO REGISTRO: Del análisis de la documentación enviada por la DGMuj, respecto a la Supervisión de registro efectuada en los CIMs, por un equipo constituido con el fin de supervisar el
--	--

⁷ Ver P.T. N° 23

⁸ Ver P.T. N° 23

⁹ El **síndrome de burn out** es un tipo específico de estrés laboral.

¹⁰ Artículo 2° - (definición de acciones para la asistencia integral de víctimas de violencia familiar y doméstica):

c) Asistir a las víctimas de violencia familiar y doméstica desde una perspectiva física, psíquica, económica y social, incluyendo alojamiento cuando se considere necesario;"

h) Promover la independencia social y económica de las víctimas;"

¹¹ Artículo 16 - Los centros integrales de atención deberán contar con: Asistencia social, facilitando el acceso de la víctima a albergues y a los beneficios de programas de empleo y vivienda existentes en caso de ser necesario

¹² "Residencia de Transito hacia la Integración Social: Brinda alojamiento, seguimiento de la salud psicofísica y talleres de formación. Favorece el proceso de integración a la vida social de las mujeres que egresan de la Casa Refugio. Brinda orientación para la búsqueda de una salida laboral." P.T. N° 02

¹³ Ver P.T. N° 28

¹⁴ Artículo 8, inciso F "ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social"

¹⁵ Artículo 6° - El Poder Ejecutivo de la ciudad, a través de las áreas competentes, impulsará las siguientes acciones para la prevención:

f) Formación y capacitación sobre los aspectos tratados en la presente ley a los empleados públicos pertenecientes a las áreas del Gobierno de la Ciudad que tengan relación con víctimas de violencia familiar. Asimismo, se los capacitará sobre los servicios de atención a las víctimas de violencia familiar, y sobre la elaboración y uso de indicadores y estadísticas desagregados por género.

Artículo 20 - Capacitación. Todo el personal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que estén asignados a la atención de las víctimas de violencia familiar y doméstica serán formados y capacitados sobre la ejecución de las acciones que dispone la presente ley, incluyendo la perspectiva de género.

¹⁶ **Artículo 15 - Centros integrales de atención:**

"a) Los centros integrales de atención funcionarán en los centros integrales de la mujer que se encuentren actualmente trabajando en la temática de violencia familiar, **ampliando la estructura de acuerdo a la demanda**, u otros centros que en el futuro se creen."

	adecuado registro de historias clínicas y otros documentos, surge que el mencionado equipo sólo ha realizado supervisiones en Julio de 2007, de los CIMS Moreau, Malharro, Gallego, Calvo (Actividad Delitos sexuales) y Rawson. No se evidencian acciones de este tipo en los CIMS Aberastury y Lugano. 7. RESPECTO DE TAREAS Y FUNCIONES DEL PERSONAL: ▪ Del análisis de los listados enviados por Recursos Humanos de la DGMuj y su cruce con la información obtenida en los relevamientos, se observa que hay personal cumpliendo funciones en las diferentes actividades del programa, que no figuran en el listado mencionado⁷. ▪ Se observó también que el listado enviado por el área de RRHH de la DGMuj existe personal del cual no se pudo verificar su localización en puesto de trabajo⁸. ▪ Del relevamiento en los diferentes CIMS, casa Refugio, Casa Medio Camino y Unidad Convivencial Recuero, se verificó que el personal dispone de un franco semanal no institucionalizado, que de acuerdo a la Coordinadora General del programa auditado, es aplicado para evitar el síndrome de <i>burn out</i>⁹ en el personal. ▪ Se incumple con el art 2, inc. c) y h)¹⁰ y el art. 16 de la ley 1688¹¹: el programa carece de trabajadora social en la mayoría de sus efectores; no brinda capacitación laboral real, ni existen convenios con el Programa de Economía Social especialmente dirigidos a las mujeres alojadas en las Unidades Convivenciales. Incumple a su vez con lo sostenido por el ítem 11 de la Actividad Presupuestaria del Programa¹², especialmente en lo referido a talleres de formación y orientación para la búsqueda laboral. ▪ Debido a la ausencia de una capacitación real que posibilite la externación de las mujeres de la Casa Medio Camino y de la Unidad Convivencial Recuero¹³, se incumple con el art. 8, inc. f) de la Convención de Belem do Pará¹⁴. ▪ Sobre las temáticas de los talleres de reflexión, no se adjunta material que las respalde, ni evidencia de lo que efectivamente fue realizado en esos talleres. ▪ No existe en la DGMuj documentación que respalde acciones de capacitación realizadas durante el año 2006 por parte de los empleados involucrados con víctimas de violencia familiar incumpliendo con el art. 6, inciso f) y art. 20¹⁵ de la ley 1688. 8. GRAVES DEFICIENCIAS EN INFRAESTRUCTURA,
--	--

	ESPACIO FÍSICO MOBILIARIO E INSUMOS: En primer lugar se observa que la DGMuj incumple con el art. 15¹⁶ de la ley 1688, ya que no existieron acciones tendientes a la mejora y ampliación de la infraestructura de los efectores del programa. Del relevamiento in situ realizado en los efectores del programa se pudo concluir las siguientes observaciones, que expresan graves deficiencias que ponen en riesgo la seguridad física de las beneficiarias y sus hijos alojadas en ellos y produce la subutilización de la capacidad de alojamiento: <u>Observaciones Generales:</u> ▪ Ausencia de señalética (matafuegos y salidas de emergencia) y de plano de evacuación ante incendios. ▪ Ausencia de luces de emergencia en CIM Malharro, Rawson, Lugano, Gallego, Recuero y Refugio) ▪ Sótanos sin habilitar. ▪ Ausencia de instalaciones adecuadas para personas con movilidad reducida. ▪ Escasez general de mobiliario en los CIMs. ▪ Escasez de mobiliario adecuado para la población alojada en Refugio, Medio Camino y Recuero. ▪ Ausencia de controles bromatológicos de los alimentos. Tanto el Refugio como las Unidades Convivenciales carecen de controles bromatológicos que garantizan la calidad de los alimentos brindados a la población alojada, incumpliendo estos dos últimos puntos con lo establecido en el art. 72, inciso m) de la Ley 114, el cual establece que los organismos estatales de atención de niños, niñas y adolescentes deben ofrecer vestuario y alimentación adecuados. ▪ Ausencia de controles bromatológicos de los tanques de agua (salvo en CIM Moreau) ▪ Ausencia de botiquín de primeros auxilios y de capacitación acorde.
Conclusión	De un total de 13 observaciones formuladas en la auditoria anterior, fueron levantadas en su totalidad las observaciones 5, 8, 9 y 10, surgiendo nuevas observaciones relacionadas con los puntos 8 y 9. Se mantuvieron con avances las observaciones 6 y 7, ambas con nuevas observaciones. Se mantienen las observaciones 1, 2, 3, 4, 11, 12 y 13; las últimas tres con nuevas observaciones. La planificación del Programa no cuenta con un análisis previo que estime las dimensiones y características de la población potencial demandante.

	La debilidad de los sistemas y mecanismos de registro y estadísticas impide la ponderación real de una problemática que, aún con esta salvedad, se estima que afecta a nivel nacional a alrededor de la cuarta parte de la población femenina en Argentina¹⁷, porcentaje que extrapolado a la Ciudad de Buenos Aires, sobrepasa al de las mujeres efectivamente asistidas por el Programa. De la falta de acciones de difusión del Programa –originada en ausencia de prevención presupuestaria con ese fin¹⁸, surge la imposibilidad de cumplir con los objetivos del mismo, dado que la información relativa al tipo de prestaciones que realiza no logra llegar al total de la población que se estima es afectada por la problemática. Al mismo tiempo, el programa no obtuvo partida presupuestaria para mejoras en infraestructura¹⁹, por lo que actualmente presenta graves deficiencias en relación al espacio físico e insumos²⁰ lo que hubiera dificultado la capacidad del mismo para responder adecuadamente, ante un incremento de la demanda en el caso en que hubiera mayor difusión²¹.
--	--

¹⁷ Según un informe del BID (BID-FIDEG, 1997) en Argentina en 1 de cada 5 parejas hay violencia; 25% de las mujeres argentinas es víctima de violencia y el 50% del total de la población femenina pasa por alguna situación violenta en algún momento de su vida. En el 42% de los casos de mujeres asesinadas, el crimen lo realiza su pareja. El 37% de las mujeres golpeadas por sus esposos lleva 20 años o más soportando abusos de ese tipo.

¹⁸ Ver P.T. 02, 06 y 25

¹⁹ Ver P.T. 02

²⁰ Provistos muchas veces por el mismo personal, especialmente aquellos relacionados con el patrocinio jurídico.

²¹ Como señala en su informe la OEA, en relación al seguimiento de la Convención de Belem do Pará "a menudo no se dispone de los recursos financieros necesarios para poner en práctica de manera eficaz los programas establecidos por la legislación o por las políticas oficiales y es sorprendente la abundancia, en la región, de programas que sólo existen en el papel y apenas son una sombra de lo que se proyectó al concebirlos. A veces, solo la férrea determinación de un pequeño grupo de voluntarios permite la continuidad de programas de asistencia esenciales, mucho más allá del momento en que, normalmente, debieron desaparecer por falta de financiación. En la mayoría de los países de la región, la necesidad de servicios y programas es totalmente desproporcionada con respecto al caudal de servicios ofrecidos" OEA (2002) *Seguimiento de la Convención de Belem do Pará – XXXI Asamblea de Delegadas*, Punta Cana, República Dominicana.